GOUVERNEMENT
DU QUÉBEC

EXPOSÉ SUR LA POLITIQUE FORESTIÈRE

LEGISLATIVE LIBRARY OF ONTARIO
TORONTO
FEB 5 1973
RECEIVED

TOME 2

RÉFORME ET PROGRAMME D'ACTION

MINISTÈRE DES TERRES ET FORÊTS

1972

101-03377/

EXPOSÉ SUR LA POLITIQUE FORESTIÈRE

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
MINISTÈRE DES TERRES ET FORÊTS
CABINET DU MINISTRE

Québec, 28 mars 1972

J'ai le plaisir de présenter à la population du Québec le second tome (Tome II) de "l'Exposé sur la politique forestière du Québec", intitulé "Réforme et Programme d'action".

Cette seconde partie contient des mesures qui font suites aux données du premier tome (Tome I) visant à optimiser l'utilisation de la ressource forêt en vue du développement économique et social du Québec.

Je dois préciser que plusieurs mesures ont été inscrites dans ce second tome qui découlent de principes sur lesquels le Gouvernement a pris une position ferme. Les modalités d'application de ces principes pourront varier à la lumière des discussions de la Commission parlementaire des Terres et Forêts.

D'autres mesures peuvent être considérées comme des recommandations qui pourront être mises en application telles quelles ou avec modifications, tout dépendant des résultats des séances de la Commission.

.../2

Tout citoyen ou groupe de citoyens québécois pourra faire connaître son point de vue sur la réforme proposée lors de ces séances, et j'exhorte tous ceux qui pensent pouvoir apporter une contribution valable aux discussions, à se présenter à cette Commission.

Le ministère des Terres et Forêts a préparé ce document en collaboration avec tous les ministères impliqués et en tenant compte des aspirations et des besoins de la population quant au secteur forestier.

Ce document se veut à la fois un instrument de base à la réforme forestière et un énoncé de principes sur ce que doit être une véritable politique forestière québécoise, politique qui n'a jamais auparavant été clairement définie et présentée à la population.

Le Gouvernement est confiant de pouvoir donner au Québec, et ceci dans les meilleurs délais possibles, les instruments nécessaires au développement optimum de l'activité forestière.

Le Ministre

Kevin Drummond

TABLE DES MATIERES

PRESENTATION DU MINISTRE DES TERRES ET FORETS

TABLE DES MATIERES I

INDEX DES CARTES ET DES TABLEAUX VI

- - - - - - - - - - -

INTRODUCTION 1

Chapitre I LA GESTION DES FORETS 13

1- ZONAGE DE L'UTILISATION DES TERRES FORESTIERES 16

1-1 Les principales subdivisions du zonage forestier 20

1-2 Modalités d'application du zonage des forêts 28

2- LES MODES DE GESTION FORESTIERE 31

2-1 La gestion des forêts publiques 32

2-2 La gestion des forêts privées 43

Chapitre 2 LA DISTRIBUTION ET L'EXPLOITATION DES BOIS 51

1- LA PLANIFICATION DE L'APPROVISIONNEMENT EN BOIS DES USINES 55

2- LES MECANISMES D'ALLOCATION DES BOIS DU DOMAINE PUBLIC 58

2-1 L'allocation de type contractuel 60

2-2 Le permis d'usage 63

2-3 Vente du produit des coupes réalisées en régie 65

3- FIXATION DES REDEVANCES 66

4- L'EXPLOITATION DES BOIS 69

4-1 Rôle de REXFOR 71

4-2 Pratiques forestières et industrielles 73

4-3 Mesurage des bois abattus 74

5- ACCESSIBILITE AUX RESSOURCES FORESTIERES 76

Chapitre 3 ORIENTATION DE LA PRODUCTION FORESTIERE 79

1- PLANIFICATION DE LA PRODUCTION FORESTIERE 82

2- LA PROTECTION DES FORETS 88

2-1 Lutte contre les incendies de forêt 90

2-2 Lutte contre les insectes nuisibles et les maladies des arbres 101

2-3 Education en conservation des forêts 106

3- AMELIORATION DE LA PRODUCTION FORESTIERE 109

3-1 Les travaux sylvicoles 111

3-2 Le reboisement 115

Chapitre 4 LA MISE EN VALEUR DE LA FORET PRIVEE 119

1- PRINCIPES GENERAUX D'INTERVENTION 125

2- STRUCTURES D'ORGANISATION DE LA FORET PRIVEE 127

2-1 Création d'Associations régionales de sylviculteurs 129

2-2 Collaboration entre l'Etat et les "Associations régionales de sylviculteurs 132

3- MESURES FISCALES 134

3-1 Elimination du droit de coupe additionnel (fonds d'éducation) 135

3-2 Adaptation des modalités législatives d'évaluation foncière en fonction des caractéristiques de la production forestière 137

3-3 Maintien des dispositions législatives concernant le reboisement 139

4- ASSISTANCE FINANCIERE 140

4-1 Objectifs du régime intégré d'aide aux producteurs privés 142

4-2 Statut administratif du régime d'aide 143

4-3 Sources de financement 144

4-4 Modalités d'intervention du régime intégré 144

5- VULGARISATION FORESTIERE 146

6- MESURES LEGISLATIVES 150

Chapitre 5 LES IMPLICATIONS DE LA REFORME SUR L'INDUSTRIE FORESTIERE 155

1- L'INDUSTRIE DES PATES ET PAPIERS 158

2- L'INDUSTRIE DU SCIAGE 162

2-1 Réduction du coût du bois et consolidation des approvisionnements 162

2-2 Contrôle de l'entrée dans l'industrie 163

3- L'INDUSTRIE DES PLACAGES ET CONTRE-PLAQUES 164

Chapitre 6 LA RECHERCHE FORESTIERE 167

1- RECHERCHE FONDAMENTALE, RECHERCHE APPLIQUEE ET INNOVATION TECHNOLOGIQUE 171

2- PRIORITES DE LA RECHERCHE 171

2-1 Production et récolte de la matière ligneuse 172

2-2 Mise en marché, demande et utilisation des produits 175

3- EXECUTION DE LA RECHERCHE 177

4- LE CONSEIL DE LA RECHERCHE ET DU DEVELOPPEMENT FORESTIERS DU QUEBEC 178

Chapitre 7 L'ADMINISTRATION DU MINISTERE DES TERRES ET FORETS 179

1- LA PROBLEMATIQUE DE LA REFORME REGIONALE 182

2- L'ETAT ACTUEL DE LA DECONCENTRATION AU MINISTERE DES TERRES ET FORETS 185

3- LES NOUVELLES FONCTIONS DEVOLUES AU CENTRE ET AUX REGIONS 186

3-1 Les actes de conception 187

3-2 Les actes de gestion 188

3-3 Les actes de mission 188

4- REVISION DE LA LEGISLATION FORESTIERE 189

INDEX DES CARTES ET DES TABLEAUX

Carte 1 Régionalisation de la protection des forêts 93

Carte 2 Les terres forestières privées du Québec 123

Tableau 1 Réorganisation du système de protection des forêts du Québec 94

INTRODUCTION

A l'exemple de nombreux pays industrialisés, le Québec connaît depuis plusieurs années une effervescence, un bouillonnement qui atteint tous les secteurs d'activité, remettant en cause les attitudes, les valeurs et les institutions les mieux établies. Ces transformations, ces révolutions tranquilles diront certains, si elles apparaissent parfois comme des symptômes d'une crise de la civilisation à l'échelle du monde occidental, n'en demeurent pas moins le plus souvent, une fois ramenées aux dimensions du Québec, comme autant de conversions inéluctables dans notre course vers un monde de plus en plus urbanisé, pluraliste, construit sur la technique et que règle une âpre concurrence.

Loin cependant de déboucher sur les promesses du plus brillant avenir, que l'optimisme confiant de la dernière décennie nous avait laissé entrevoir, le Québec se heurte depuis quelque temps déjà à une situation économique difficile qui pose des défis d'une envergure insoupçonnée jusqu'à maintenant, et qui force gouvernements et industries à revoir leurs politiques et leurs stratégies.

Les industries de base axées sur l'exploitation des richesses naturelles, comme les mines et les forêts, qui constituent depuis très longtemps l'épine dorsale de notre économie, sont aussi touchées. L'industrie forestière, en parciculier celle des pâtes et papiers, est sérieusement menacée, ainsi qu'on l'a vu dans le TOME I du présent Exposé sur la politique forestière.

Ce malaise dans l'industrie forestière est d'autant plus ressenti que ce secteur fournit habituellement du travail à près de 80,000 personnes et assure une masse salariale de l'ordre de 500 millions de dollars. Son importance est absolument vitale pour plusieurs régions et villes du Québec.

A l'heure où l'on pourrait dresser un bilan de l'immense effort de rattrapage réalisé au cours des années 1960 (refonte du système d'éducation, création du Conseil d'orientation économique, de la Caisse de Dépôt et de Placement, construction d'un réseau d'autoroutes, constitution d'un corps de hauts fonctionnaires pour guider l'action du Gouvernement,

nationalisation de l'électricité, création de Soquip, Soquem, de la Société Générale de Financement, etc.), il semble paradoxal que le Québec subisse avec autant d'impact la conjoncture économique actuelle.

C'est qu'aujourd'hui comme hier, et nous voyons mal comment il en irait autrement dans l'avenir, l'économie québécoise est tributaire de son commerce extérieur. On estime à quelque $6 milliards la valeur de nos exportations tant au Canada qu'à l'étranger, ce qui signifie que 30% environ des biens produits au Québec sont exportés.

Les secteurs industriels axés sur les ressources naturelles, et ce sont les plus importants, dépendent principalement des Etats-Unis: c'est le cas en tout premier lieu de l'industrie des pâtes et papiers. Quant aux secteurs plus traditionnels, ils se rattachent encore largement à l'Ontario.

Dans ces conditions, on comprend aisément l'hypersensibilité de l'économie québécoise aux réaménagements des liens commerciaux avec les Etats-Unis et aux pressions défavorables de la conjoncture mondiale.

A cet égard, la réévaluation du dollar canadien, en juin 1970, survenant au début d'une période d'ajustement des économies nationales, a causé un tort considérable à l'économie du Québec, nullement en surchauffe. L'industrie des pâtes et papiers est depuis lors en délicate position.

D'autre part, la guérilla commerciale actuelle pourrait bien avoir pour conséquence d'activer la tendance au regroupement des nations en unions économiques ou en zones de libre échange, de façon à exploiter les marges de croissance liées à l'échange et à l'élévation de la taille des marchés. Le Marché commun compte maintenant dix pays membres et d'autres viendront probablement s'y joindre pour former un puissant bloc économique face aux Etats-Unis et aux pays de l'Europe de l'Est.

Quelle performance réalisera le Canada, en particulier le Québec, vis-à-vis cette rivalité commerciale? Nous contenterons-nous d'exporter nos matières premières? Quelles seront, en définitive, nos lignes de force au cours des prochaines décennies?

Les réponses à ces questions résident dans une stratégie de développement industriel du Québec. C'est au moyen d'objectifs clairement définis et inlassablement poursuivis que le Québec sera en mesure de faire face au choc du futur.

La conquête des marchés nationaux et internationaux appelle, à notre avis, la spécialisation de nos secteurs de production, le développement de la recherche industrielle et l'innovation technoligique, de façon à augmenter notre rendement et partant, notre aptitude à faire face à la concurrence.

Dans l'ère technologique que nous traversons, ce serait éparpiller nos ressources humaines et matérielles que d'essayer d'orienter le développement de l'économie québécoise à la fois dans tous les secteurs de l'industrie. L'heure est maintenant du choix.

L'industrie forestière québécoise fait précisément partie de ces priorités. Après quelques décennies de prospérité relativement exempte de soubresauts majeurs, voilà que cette industrie, en particulier

celle des pâtes et papiers, traverse une période critique qui laisse craindre pour sa survie.

Cela tient, ainsi que nous l'avons dit, à une conjoncture extrêmement difficile. Malgré tout, et pour sérieuse que soit cette situation, il importe de trouver les moyens pour que l'industrie forestière québécoise demeure concurrentielle.

Dans cette optique, et c'est ce qui nous apparaît fondamental, cette industrie présente de sérieuses déficiences de structure, déficiences que la dévaluation du dollar canadien, en 1962, avait assez bien réussi à camoufler. Elles concernent non seulement l'industrie des pâtes et papiers, mais également l'industrie du sciage et celle des placages et contreplaqués.

Dans le secteur des pâtes et papiers, un coût d'exploitation et un coût de transport du produit fini trop élevé se répercutent sur les prix de revient de telle manière que l'industrie perd lentement du terrain au profit des producteurs américains, ses principaux concurrents.

Pour ce qui est de l'industrie du sciage, la cause principale des problèmes qui la confrontent résulte d'une structure disproportionnée; on retrouve, d'une part, au Québec, un grand nombre de petites usines, en majorité désuètes, alors que d'autre part, on compte un nombre relativement restreint de grosses usines, celles-là bien équipées et hautement productrices.

Quant à l'industrie des placages et contre-plaqués, la cause majeure de ses problèmes réside dans la qualité et la quantité des approvisionnements en matière ligneuse, approvisionnements qui s'avèrent précaires dans bien des cas.

D'autre part, il devient de plus en plus évident que la structure du secteur forêt est inadéquate. Cet état de chose se manifeste de diverses façons. Parmi celles-ci, notons en particulier qu'il existe une grande variation dans la taille des unités de production, ce qui empêche la réalisation d'un aménagement rationnel et prive les industriels de certaines économies d'échelle au niveau des exploitations, que l'organisation de la gestion forestière ne convient plus à un territoire aussi considérable

que l'ensemble des forêts publiques et privées, que la faiblesse des organismes de coopération forestière permet difficilement de couvrir toutes les tâches de production et d'harmoniser les efforts des propriétaires privés avec ceux de l'Etat, enfin, que l'insuffisance des incitations à la production gêne la mobilisation de la totalité des interventions réalisées en forêt.

Le défi à relever est donc de taille si l'on veut sortir du marasme actuel sans être trop ébranlés, et aborder les années 1980 en bonne position de concurrence face à des marchés en expansion. Mais il faut, pour ce faire, asseoir l'industrie forestière québécoise sur des bases beaucoup plus saines que celles sur lesquelles elle vacille présentement.

Cette mutation implique notamment une rationalisation complète de la gestion des forêts, et partant de la production de bois tant dans les forêts publiques que privées, une réallocation des aires de coupe, une distribution planifiée des bois, une réorientation et un développement de la recherche. En même temps l'industrie devra moderniser ses usines, procéder à certaines fusions et diversifier la gamme

de ses produits.

Ces politiques sont énoncées dans le meilleur intérêt du Québec et de ses citoyens, de l'industrie et du monde ouvrier, en tenant compte non seulement du rôle de la forêt comme productrice de matière première, mais également de son apport dans la conservation de l'eau, des sols et de la faune, ainsi que sa fonction psychique bienfaisante pour l'homme.

A cet égard, l'un des grands phénomènes humains qui caractérisent l'évolution du Québec depuis le début du siècle est sans nul doute, la transformation d'une société jusque-là essentiellement agricole, ou travail et loisirs s'exerçaient dans un cadre naturel, en une société à prédominance urbaine.

Alors qu'une population rurale ou très proche du monde rural, continuellement en contact avec la nature, ressentait moins le besoin d'une détente de plein air, il n'en est plus de même pour la population de nos milieux urbains.

Groupés dans de vastes agglomérations, souvent à l'étroit dans leur logement, soumis à la tension constante, entraînés par les conditions du travail

moderne, par le bruit, la lutte contre le temps et l'air vicié, les citadins éprouvent l'impérieux besoin de s'évader.

Voilà qui explique la part importante que la forêt occupe dans notre civilisation des loisirs et le rôle croissant qu'elle est appelée à jouer dans l'avenir, en harmonie avec toutes les autres fonctions qu'elle remplit.

En définitive, c'est vers de nouvelles perspectives et promesses d'avenir qu'il faut tourner les yeux, en dépit des obstacles qui entravent la route. Et c'est par une révision profonde de nos façons de penser et d'agir, par de nouveaux types de relations et de plus fécondes modalités de travail, que nous y parviendrons. Le présent document vise cet objectif.

CHAPITRE 1

LA GESTION DES FORÊTS

Le Gouvernement du Québec se propose de modifier les modalités traditionnelles de la gestion des forêts. La satisfaction de besoins accrus en matière ligneuse et en espaces boisés, l'évolution rapide du rôle de la forêt et le développement des responsabilités de l'Etat exigent une prise beaucoup plus ferme que dans le passé sur l'objet principal de la politique forestière, soit la forêt elle-même.

Jusqu'à maintenant, la concession forestière, la réserve cantonale et, à un degré moindre, la forêt domaniale constituaient à la fois un mode d'allocation de la matière ligneuse et un régime de gestion des forêts publiques. Le Gouvernement entend dissocier ces deux actions afin d'accroître la flexibilité de certains instruments de la politique forestière. Ce chapitre traitera particulièrement des moyens qui seront mis de l'avant en vue de rationaliser la gestion des forêts du Québec, tandis que le chapitre suivant exposera les nouvelles modalités d'allocation de la matière ligneuse préconisées par le ministère des Terres et Forêts.

Avant de décrire les nouveaux modes de gestion prévus pour les forêts du Québec, il importe de définir les types d'utilisation préconisés pour les territoires sur lesquels cette gestion s'appliquera et d'indiquer les terrains que le ministère des Terres et Forêts pourra mobiliser, afin de produire les arbres requis pour satisfaire les besoins en bois de l'industrie forestière et les besoins en espaces boisés pour diverses fins.

1- ZONAGE DE L'UTILISATION DES TERRES FORESTIERES

A chaque fois que l'on tente d'identifier les terres qui peuvent être utilisées pour la production d'arbres, se pose le problème de la détermination du dosage et des priorités entre les utilisations concurrentes de l'espace et plus particulièrement des terrains boisés. Ce problème résulte, d'une part, du caractère multi-fonctionnel ou polyvalent des massifs boisés et, d'autre part, de la multiplicité des centres de décisions en matière d'aménagement des ressources naturelles.

Etant donné que l'aménagement intégré du territoire n'est que très difficilement réalisable au Québec, eu égard aux structures gouvernementales existantes, et que, d'autre part, cet aménagement n'est ni réalisable,

ni souhaitable par le biais d'une ressource particulière, le ministère des Terres et Forêts s'est résolu à rechercher un moyen intermédiaire permettant quand même d'orienter les activités de gestion forestière, tout en minimisant les contraintes pour les autres utilisations des terres boisées.

Pour atténuer les effets de la concurrence provoquée par les diverses utilisations des terres forestières, le Gouvernement procédera à leur classement conformément à leur degré d'utilité et éventuellement, aux vocations prioritaires ou exclusives qui satisferont les objectifs socio-économiques du Québec. Un tel classement devrait aider le ministère des Terres et Forêts à planifier ses activités de gestion forestière qui consistent principalement à produire des massifs boisés, quelle que soit leur utilisation ultérieure.

Pour les fins de cet exposé, il convient, au départ, d'établir une distinction entre deux objets différents d'administration, soit, d'une part, les peuplements eux-mêmes, constitués d'arbres occupant ensemble un territoire donné, et, d'autre part, le fonds ou le sol qui supporte ces peuplements. Certaines utilisations ne concernent que l'un ou l'autre de ces objets alors que d'au-

tres font appel à un tout indissociable désigné comme étant un "espace boisé". Cette distinction est à souligner du fait que le classement des forêts pourrait s'effectuer selon l'une ou l'autre de ces deux dimensions; dans le présent exposé, notre préoccupation se situe essentiellement au niveau de l'aménagement forestier et non à celui de l'aménagement du territoire.

Un premier partage des terres en fonction des principaux secteurs d'utilisation du territoire devrait cependant être effectué, partage qu'aucune autorité sectorielle ne pourrait réaliser de façon unilatérale. C'est au lieutenant-gouverneur en conseil, après avis d'un organisme comme l'Office de planification et de développement du Québec, qu'il reviendrait d'intervenir pour le règlement des conflits majeurs entre les gestionnaires des diverses ressources du territoire. Dans tous les autres cas, une procédure simple et rapide de classement devrait être appliquée. D'une façon générale, seront classés terres forestières, les terrains dont l'utilisation n'aura pas été requise à d'autres fins, car la simple production de massifs boisés constitue un mode d'utilisation de l'espace à rentabilité relativement faible.

Dans le cas de ce qui, pour le moment,

demeure la principale utilisation des terres forestières du Québec, soit la production de matière ligneuse nécessaire à l'approvisionnement de l'industrie, celle-ci devra s'accompagner de plus en plus des autres usages des espaces boisés. Toutefois, comme les activités de production forestière impliquent des périodes relativement longues et que l'aménagement efficace des forêts ne peut être réalisé sans que soit arrêtée leur vocation pour une durée au moins équivalente à ces périodes, il est indispensable, pour fins de gestion, de classer ces terres boisées en fonction de leur utilisation prioritaire ou exclusive. Le zonage constitue l'instrument que le Gouvernement compte employer afin de mobiliser les forêts nécessaires à la satisfaction des besoins en matière ligneuse et en espaces boisés.

La technique du zonage est largement utilisée pour fins d'urbanisme, et c'est là son application la plus connue au Québec. Elle sert principalement à protéger les propriétaires contre les actions indésirables ou nocives de leurs voisins. Comme l'utilisation de plus en plus intensive de l'espace à des fins agricoles et forestières tend effectivement à créer des situations incompatibles ou conflictuelles entre les différents usagers, le zonage du territoire forestier permettra de solutionner

plus facilement les problèmes de compétition auxquels l'administration gouvernementale doit faire face quotidiennement.

Avant d'exposer les principales subdivisions retenues pour le zonage des terres forestières et de décrire ses modalités d'application, il convient de préciser les principaux avantages d'une telle technique:

- fournir un cadre précis d'application de la politique forestière;
- définir la vocation prioritaire ou exclusive des diverses portions du territoire forestier à laquelle seront subordonnées les autres utilisations;
- éliminer les actions incompatibles avec les utilisations recherchées pour certaines parties de la forêt;
- assurer l'existence des forêts utilisées pour la production de matière ligneuse pendant une période jugée suffisamment longue pour permettre de tirer profit des investissements réalisés;
- assujettir certains terrains forestiers à diverses pratiques de gestion;
- constituer une base solide pour réaliser l'allocation de la matière ligneuse à long terme.

I-1 Les principales subdivisions du zonage forestier

Même s'il n'est pas encore possible de définir toutes les modalités d'application du zonage des utilisations prioritaires ou exclusives du territoire fo-

restier, on peut quand même esquisser les grandes subdivisions qui seront retenues au moment de la préparation d'une législation relative au zonage des forêts. Soulignons que la politique gouvernementale de zonage débordera le cadre de la forêt publique pour s'appliquer, avec des modalités particulières et dans le cadre d'un programme général d'intervention, à l'ensemble de la propriété forestière privée.

Dans une perspective globale d'aménagement des forêts du Québec, c'est à l'Etat qu'il appartiendra de définir la vocation des terrains boisés en confirmant leur utilisation actuelle ou future. L'ensemble des terres forestières seront classées selon quatre zones pour fins d'aménagement et de gestion: zones forestières de production (matière ligneuse), zones forestières de protection, zones forestières de récréation et réserves écologiques. En principe, seules les zones de production seront soumises à une exploitation commerciale, mais certaines autres catégories de forêt pourront également contribuer à la production de matière ligneuse dans des conditions particulières.

1-1.1 Les zones forestières de production

Les zones forestières de production dé-

signeront les territoires boisés utilisés prioritairement pour satisfaire les besoins de l'industrie. Une fois leur vocation confirmée (opération réalisée en collaboration avec les propriétaires forestiers et les différents utilisateurs et gestionnaires de la forêt), ces forêts ne pourront pas admettre des usages incompatibles avec leur rôle de production et ce, durant une période au moins égale à la révolution des peuplements qui les composent. L'addition ou le retranchement de certaines parcelles de ces zones ne pourra s'obtenir qu'à l'aide d'une procédure de reclassement des terres forestières qui fera valoir les avantages effectifs d'un tel changement de vocation.

Malgré leur vocation prioritaire de production, il est évident que ces zones pourront être utilisées à d'autres fins, comme la récréation extensive et la pratique de la chasse et de la pêche, par exemple. De façon générale, ces zones seront soumises à certaines contraintes d'exploitation destinées à préserver la qualité de l'environnement naturel.

A cause de l'importance que représente la fonction de production pour le ministère des Terres et Forêts, les zones forestières de production seront classées à leur tour en trois zones caractéristiques établies

d'après la localisation des terrains, la nature des peuplements et leur productivité. On distinguera ainsi les zones non aménagées, les zones d'aménagement extensif et les zones d'aménagement intensif.

I-1.1.1 Les zones non aménagées

Les zones non aménagées désigneront toutes les superficies boisées physiquement ou économiquement inaccessibles, les territoires à faible productivité (forêts marginales), les aires non boisées et les massifs de propriétaires pour qui la production forestière intensive ne présente pas d'intérêt. Les seuls éléments de la politique forestière qui y seront appliqués sont la protection contre les agents naturels de destruction et le contrôle de la possibilité de coupe via un plan de distribution des bois.

I-1.1.2 Zones d'aménagement extensif

Dans les zones d'aménagement extensif, seront regroupées les terres forestières dont l'intérêt réside dans une production soutenue de bois d'une qualité déterminée. Les principaux éléments de la politique forestière y seront mis en oeuvre: protection contre les agents naturels de destruction et contre les abus de l'homme, accélération du processus de renouvellement de la fo-

rêt, normalisation des peuplements, exploitation rationnelle, etc. Une grande partie des forêts publiques seront effectivement incluses dans cette catégorie de zonage.

I-1.1.3 Zones d'aménagement intensif

Les forêts dotées d'une haute productivité et dont la localisation favorise une mise en valeur économique feront partie de ces zones d'aménagement intensif. Il convient, en effet, de réserver certaines terres forestières pour fins de production ligneuse, de préférence à toute autre utilisation, en raison de la rentabilité élevée des investissements en sylviculture que l'on peut y effectuer. Les terrains ainsi zonés constitueront un obstacle à la spéculation foncière, au morcellement excessif des terres et aux changements injustifiés de vocation. En outre, ces forêts pourront bénéficier de tous les avantages prévus par la politique forestière en vue d'une production accrue et améliorée de matière ligneuse.

I-1.2 Les zones forestières de protection

Il existe un certain nombre de terrains boisés dont le rôle de protection est d'un intérêt public tellement grand qu'il autorise une servitude supplémentaire d'exploitation. Le zonage d'espaces boisés en zones forestières de protection sera réalisé chaque fois qu'il

faudra garantir leur reboisement ou leur maintien à l'état boisé pour assurer la défense physique et mécanique des sols (protection contre l'érosion torrentielle ou éolienne), régulariser le régime des eaux dans les bassins à écoulement instable, assurer la conservation d'un milieu naturel ou de certains éléments de ce milieu (faune, flore, etc.), fixer les gaz toxiques et les poussières, contribuer à l'épuration bactérienne de l'air et à son renouvellement en oxygène, régulariser le bilan thermo-hygrométrique des zones fortement urbanisées ou enfin, aider à atténuer l'intensité du bruit.

Ce type de zone impliquera des contraintes considérables à la production commerciale de matière ligneuse et même à certaines activités humaines, telles l'interdiction partielle ou totale de couper, l'exclusion d'activités spécifiques, etc. Des mesures coercitives seront donc nécessaires pour en maintenir le caractère. Ces différentes contraintes seront formulées par les gestionnaires dont la compétence s'exerce sur la ressource spécifique devant être l'objet d'une protection. Dans les forêts publiques ainsi zonées, le ministère des Terres et Forêts pourra appliquer les traitements culturaux prescrits ou imposer des restrictions aux utilisateurs de matière ligneuse conformément aux directives du gestionnaire des zones forestières de protection.

I-I.3 Les zones forestières de récréation

De façon générale, le simple maintien à l'état boisé de certains territoires s'avère insuffisant pour garantir les besoins en espaces pour fins de récréation de plein air. Il importe donc d'assurer des lieux de détente à l'usage du citoyen en conservant et en aménageant pour cette seule activité, des zones boisées, des espaces verts et des parcs. Ces espaces réservés seront connus comme étant des zones forestières de récréation intensive. L'administration et la gestion de ces zones de forêt sera généralement assumée par le ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche ou encore par des municipalités.

Le zonage des terres forestières à vocation essentiellement récréative sera toujours fixé après entente avec les gestionnaires intéressés. Dans les territoires forestiers zonés pour fins de récréation, le rôle du ministère des Terres et Forêts se limitera à la protection contre les agents de destruction, à la réalisation des inventaires forestiers et des traitements culturaux, conformément aux normes établies par les gestionnaires. L'exploitation forestière commerciale sera définitivement exclue de ces zones en raison de leur vocation exclusive.

I-I.4 Les réserves écologiques

En dépit de toutes les mesures adoptées pour conserver les forêts du Québec, l'utilisation intensive des milieux forestiers risque d'entraîner, à plus ou moins brève échéance, la disparition de tous les habitats naturels stables et leur remplacement par des forêts artificielles. Le zonage de certaines unités de végétation forestière en réserves écologiques aura justement pour but de préserver, pour la postérité, quelques échantillons de forêt vierge. Ces réserves devront être exemptes d'influences humaines.

On distinguera essentiellement deux types de réserves écologiques, soit, d'une part, les réserves naturelles intégrales instituées dans un but de protection absolue et dans lesquelles l'accès sera interdit sauf pour des fins scientifiques ou historiques et, d'autre part, les réserves naturelles dirigées établies dans le but de surveiller et d'orienter scientifiquement l'évolution de la nature; dans ces dernières, seules les modifications motivées par l'étude de l'évolution du milieu seront tolérées. Il faut souligner ici que le nombre et la superficie couverte par ces réserves seront relativement faibles et qu'elles seront généralement situées

à l'intérieur de territoires tampons.

I-2 Modalités d'application du zonage des forêts

La concurrence dont sont l'objet les diverses utilisations de la forêt pourrait être atténuée, en partie, au niveau même de l'aménagement global du territoire. La forêt ne constitue en soi qu'une des nombreuses formes d'utilisation de l'espace. En fait, elle présente le plus souvent un caractère d'usage résiduel à cause de sa faible rentabilité; ceci explique que la compétition qui s'exerce sur certaines parcelles de forêt se traduit habituellement par la réduction du volume de ressources utilisables.

Si la planification globale des usages de l'espace pouvait être réalisée préalablement au zonage préconisé dans ce document, cette dernière opération reposerait alors sur une base solide. Le plan d'affectation des terres qui découlerait de cette planification constituerait en quelque sorte le pivot principal du processus de zonage, car le classement des terres forestières sera souvent difficile à réaliser en l'absence d'un arbitrage préliminaire entre la forêt et les autres usages principaux de l'espace, tels l'urbanisation, l'agriculture, les commu-

nications, l'industrie, etc. Comme il n'est pas possible de réaliser rapidement un tel plan sur une grande échelle, le ministère des Terres et Forêts trouve essentiel de pratiquer un zonage sectoriel en vue d'assurer une meilleure coordination de ses activités.

Le zonage des utilisations de la forêt sera graduellement établi par le ministère des Terres et Forêts, en collaboration étroite avec les autres ministères impliqués dans la gestion et l'utilisation des terres forestières, lors de la préparation des plans forestiers régionaux, des plans de zones et des plans de bassins et sous-bassins. Chacun de ces plans présentera la vocation retenue pour les différentes parties des unités territoriales étudiées. Cette série de plans permettra de préciser les types d'utilisation les plus appropriés en procédant par raffinements successifs, autant pour la désignation des superficies boisées concernées que pour l'énoncé des règles d'utilisation applicables.

Il va sans dire que la réalisation d'une opération de zonage doit aussi prévoir la consultation avec les autres utilisateurs intéressés. Le Gouvernement entend donc, par ces consultations, s'assurer que la répartition des utilisations de la forêt tienne aussi compte

des besoins locaux et des aspirations légitimes de la population. De plus, le zonage respectera les orientations définies pour l'ensemble du Québec en matière de production de matière ligneuse et d'espaces boisés.

La procédure de zonage sera différente selon qu'elle impliquera des forêts publiques ou des forêts privées. Dans le cas des forêts publiques, avant de déterminer leur utilisation souhaitable à long terme, il faudra confirmer ou préciser leur utilisation à venir en s'aidant des prévisions sur le développement économique et social ainsi que des renseignements apparaissant sur les cartes de possibilité des terres (Inventaire canadien des terres). L'application du zonage sera assurée par les gestionnaires qui auront participé à son élaboration.

Pour les forêts privées, le zonage confirmera également les utilisations actuelles en plus d'indiquer, avec la participation des propriétaires et des autorités ministérielles compétentes, les vocations ultérieures plus appropriées; le zonage ainsi réalisé nécessitera, pour sa mise en vigueur, des mesures législatives adaptées aux particularités de ce régime de propriété.

En dernier lieu, il convient de souligner que le zonage, loin de constituer un obstacle à la mise en

valeur des forêts, représente, tout au contraire, un outil précieux pour le planificateur et pour l'ensemble des gestionnaires du milieu forestier.

2- LES MODES DE GESTION FORESTIERE

La mise en oeuvre de la politique forestière nécessite un cadre de gestion efficace, adapté aux types de propriété affectant les diverses portions du territoire et tenant compte de la nature des utilisations auxquelles ces dernièes sont soumises. Ce cadre de gestion doit se caractériser à la fois par un régime administratif et par un contexte géographique particulier.

La notion de gestion forestière désigne ordinairement l'ensemble des opérations exécutées pour administrer un territoire forestier, soit l'inventaire, la cartographie, la planification des interventions sur les peuplements (coupes, traitements culturaux), la protection contre les agents de destruction et l'implantation des infrastructures de mise en valeur. La gestion, telle que nous l'entendons, exclut spécifiquement les activités reliées directement à l'extraction de la matière ligneuse ou à d'autres formes d'utilisation du milieu forestier. Le gestionnaire constitue l'ultime responsable

de la mise en valeur de l'une ou l'autre des ressources localisées sur les terres forestières.

Pour les forêts situées sur les terres publiques, le ministère des Terres et Forêts entend désormais retenir deux seuls modes de gestion, à savoir la gestion publique et la gestion mixte. Quant aux forêts privées, elles pourront être soumises à l'un des régimes de gestion susceptibles d'assurer leur mise en valeur et de développer la coopération entre leurs propriétaires.

Les présentes unités géographiques de production forestière existant dans les forêts publiques sont appelées à disparaître pour faire place à de nouvelles entités, mieux structurées, mieux distribuées sur le territoire et plus adaptées aux besoins tant de l'industrie que de la population. Cette réorganisation des unités d'aménagement tiendra compte du zonage des terres forestières pour lesquelles sont prévues de nouveaux modes de gestion.

2-1 La gestion des forêts publiques

Il est tout à fait naturel que l'Etat veuille aujourd'hui assumer lui-même la gestion des fo-

rêts qui lui appartiennent. La gestion par le Gouvernement de toutes les forêts publiques s'avère d'autant plus indispensable que ces forêts sont maintenant soumises à une grande concurrence, en raison du nombre élevé d'utilisateurs et de la diversité des usages qu'elles doivent satisfaire.

La réforme de la gestion des forêts publiques nécessitera l'intégration graduelle des régimes actuels de gestion en deux catégories, soit la gestion par l'Etat et la gestion mixte. Dans le premier cas, les terres forestières seront administrées directement par le Gouvernement, alors que la gestion mixte concernera les terres où l'Etat s'associera avec d'autres propriétaires forestiers pour en assurer la mise en valeur.

Les formules de concession forestière, de forêt cantonale et de réserve forestière spéciale seront progressivement remplacées par voie de législation au cours des dix prochaines années. Le Gouvernement négociera avec les intéressés, suivant un programme et des normes qui seront en temps et lieu portés à leur connaissance, les conditions de passage aux nouveaux régimes de gestion et d'allocation.

Il faut bien comprendre ici que ces modifications importantes doivent se faire en fonction des besoins et selon des échéances plus ou moins longues. En effet, si la dissociation des notions de gestion et d'allocation est relativement facile à faire, la mise en oeuvre à ces deux niveaux des nouvelles modalités d'action pose des problèmes et ne peut se réaliser immédiatement sans compromettre à coup sûr le succès de la réforme.

Dans certains cas, il n'est pas urgent ou nécessaire pour le moment de modifier les régimes actuellement en vigueur; dans d'autres cas, l'Etat, qui sera appelé à prendre en charge la gestion des territoires libérés, doit être en mesure de procéder efficacement au transfert de cette juridiction. C'est pourquoi il est préférable de procéder par étapes selon un échéancier précis, tenant compte des différentes contraintes budgétaires et administratives.

Les forêts domaniales existantes, les territoires libérés, ainsi que certaines terres vacantes, seront soumis éventuellement à un nouveau découpage de manière à créer de grandes unités d'aménagement qui couvriront, pour fins de production forestière et lorsque la chose s'avérera réalisable, des superficies de l'ordre de

1 000 milles carrés ou plus chacune. Les limites de ces unités correspondront, dans la mesure du possible, au contour des bassins hydrographiques.

Cette réorganisation foncière devrait permettre de corriger les inconvénients résultant de la variété des régimes de gestion, de la multiplicité, de la dispersion et surtout de l'exiguïté des unités d'aménagement, et enfin, de l'existence d'enclaves et d'unités de forme irrationnelle.

Toutes les terres forestières du domaine public qui ne seront pas soumises à la gestion publique ou qui ne pourront être intégrées avantageusement dans de grandes unités de production, seront considérées pour fins d'aménagement comme des forêts privées et incorporées dans des unités de gestion de plus faible superficie, c'est-à-dire soumises en pratique au régime mixte de gestion.

Les responsabilités de gestion seront réparties selon les indications du zonage exclusif ou prioritaire des terres forestières et d'après la nature du régime de gestion retenu.

2-1.1 La gestion publique

La gestion publique désignera le nouveau régime administratif de gestion auquel seront soumises les grandes unités d'aménagement forestier, c'est-à-dire, la gestion directe par l'Etat de grands massifs boisés. Cette gestion publique se retrouvera également dans certaines forêts zonées en fonction d'une utilisation exclusive autre que la production industrielle de matière ligneuse.

2-1.1.1 Les grandes unités d'aménagement forestier

C'est un organisme para-gouvernemental qui pourra être chargé de gérer les grandes unités de production forestière. Cet organisme sera doté du statut d'établissement public à caractère commercial et, à l'exemple de certaines grandes entreprises d'Etat, il pourra ainsi mieux concilier les exigences de l'intérêt général avec les avantages de fonctionnement et les possibilités d'expansion de l'entreprise privée. Cet organisme aura pour nom la "Société de gestion forestière".

Le ministère des Terres et Forêts conserverait évidemment la tâche de définir et de faire appliquer

la politique forestière d'ensemble; il pourra cependant exercer cette fonction avec le même recul par rapport aux activités de la Société, laquelle agirait à titre d'exécutant, que par rapport à celles des autres gestionnaires de la forêt.

La Société se spécialisera dans les opérations de gestion en vue de la production de massifs boisés dans les forêts domaniales et, éventuellement, dans les territoires qui seront libérés par la disparition des concessions et autres réserves. Elle sera dotée d'une autonomie lui permettant d'atteindre les objectifs fixés par l'Etat concernant les forêts publiques.

Agissant sous la tutelle du ministre des Terres et Forêts, la "Société de gestion forestière" sera dirigée par un conseil d'administration, ayant à sa tête un président et directeur général. Ses services techniques centraux s'occuperont, entre autres choses, de l'inventaire et de l'aménagement des forêts de l'Etat, de la mise en oeuvre de plans d'allocation de la matière ligneuse et de la préparation des plans d'exploitation.

Ce seront toutefois les unités déconcentrées de la société qui se chargeront de l'exécution des programmes sur le terrain; celles-ci s'occuperont de la

programmation des coupes, de l'élaboration des projets de restauration forestière, du contrôle des exploitations et de la réalisation de certaines opérations culturales non commerciales.

La "Société de gestion forestière" se verra confier dès le départ quelque 90 000 milles carrés de territoire déjà constitués en forêts domaniales. Une fois la phase d'organisation terminée et au fur et à mesure de l'expérience acquise, elle prendra à sa charge la gestion des territoires présentement affermés, soit une superficie d'environ 88 300 milles carrés. Cette nouvelle structure devrait permettre au Gouvernement de mieux respecter les engagements qu'il a déjà contractés, de même que ceux qu'il devra assumer dans l'avenir envers un nombre croissant d'utilisateurs.

Mentionnons que cette société de gestion devra faire ses frais, du moins en partie, étant donné qu'elle sera financée à même une portion des redevances exigibles des utilisateurs de la forêt, soit la part constituée par les frais de gestion.

Le Gouvernement participera également à son financement en défrayant les dépenses d'aménagement, de protection et de voirie forestière qui ne sont pas re-

liées comme telles à la production industrielle de matière ligneuse. De façon générale, il contribuera selon le degré de mise en valeur qu'il voudra bien donner à la forêt.

Dans certains cas, le Gouvernement mettra à profit l'expérience acquise par les plus importants utilisateurs de matière ligneuse en ayant recours, par l'intermédiaire de la Société de gestion, à certains d'entre eux pour la réalisation d'opérations spécifiques de gestion. Toutefois, à cause de son caractère dérogatoire, ce privilège de participer par voie contractuelle à la gestion forestière ne sera accordé qu'à une catégorie déterminée d'utilisateurs, soit ceux qui bénéficieront de conventions d'approvisionnement à long terme.

Ces entrepreneurs privés, qui à toutes fins pratiques seront en même temps les principaux utilisateurs de certaines grandes unités d'aménagement, pourront réaliser des opérations définies de gestion dans les forêts de production servant à l'approvisionnement de leurs usines, conformément aux dispositions qui seront établies par leurs contrats et par la législation. L'efficacité de la gestion forestière, s'accompagnant difficilement d'obligations à trop court terme, les contrats

s'appliqueront pendant des périodes de temps assez longues. Les frais assumés par les gestionnaires privés pour l'exécution de certaines opérations de gestion leur seront crédités à même les redevances normalement exigibles.

2-1.1.2 Les forêts à vocation exclusive

Le ministère des Terres et Forêts partagera avec d'autres organismes la responsabilité de gérer les forêts à vocation exclusive, soit les terrains forestiers soumis à une utilisation unique autre que la production de matière ligneuse, comme les zones forestières de protection, les réserves écologiques naturelles, les forêts vouées à la recherche et à l'enseignement, ainsi que les zones forestières de récréation intensive. Ces terrains pourront être englobés en tout ou en partie dans des unités administratives établies pour d'autres fins, tels les parcs, les sanctuaires de faune ou les grandes unités d'aménagement forestier.

La gestion de ces terres forestières relèvera, selon le cas, de l'autorité exclusive du ministère des Terres et Forêts ou de celle d'autres ministères impliqués. Il pourra aussi, selon les circonstances, y avoir des responsabilités partagées.

Dans les forêts à vocation exclusive localisées sur le domaine de l'Etat, aucun droit de récolte du bois ou autre droit d'usage ne sera accordé sans l'approbation préalable des plans de coupe par le gestionnaire responsable. Lorsque des coupes commerciales auront été autorisées, le ministère des Terres et Forêts effectuera l'allocation des bois destinés à l'industrie et réalisera les opérations culturales conformément aux directives du zonage et des plans d'aménagement préparés par les gestionnaires.

2-1.2 La gestion mixte

Ce mode de gestion a été prévu pour encadrer les terrains forestiers de l'Etat dont l'intégration à de grandes unités d'aménagement s'avère impossible à réaliser à cause de leur morcellement excessif, de leur exiguïté, de leur éloignement ou simplement parce qu'ils sont enclavés dans une zone où domine la forêt privée. Fait à noter, la majorité de ces terres forestières, qui prises isolément ne pourraient pas être soumises au régime public de gestion, se retrouvent à proximité de terrains détenus par les agriculteurs ou autres catégories de propriétaires.

Comme la mise en valeur de ces terres à

vocation forestière peut contribuer de façon significative à la satisfaction des besoins en matière ligneuse et en espaces boisés, il apparaît important de prévoir des dispositions particulières pour que soit assurée leur bonne gestion; de plus, il est souhaitable que l'Etat s'associe avec les intérêts chargés de développer la production forestière en milieu rural pour réaliser les tâches de gestion qui s'y imposent.

En qualité de propriétaire forestier, le Gouvernement se propose donc de confier à des individus ou à des institutions professionnelles de la forêt privée le soin d'appliquer par voie contractuelle, à certains de ses territoires boisés en milieu rural, quelques-unes des dispositions de la politique forestière, ou soit encore de se joindre à des associations de propriétaires forestiers de façon à profiter avec ces dernières des avantages que peut offrir la participation à de tels organismes.

Ces dispositions permettront d'assurer une saine gestion aux lots vacants éparpillés qui risqueraient autrement d'être peu productifs. Les contrats de gestion négociés avec les intéressés seront très souples; ainsi le Gouvernement entend choisir pour ses terrains dispersés ou de faible superficie n'importe laquelle des

formules de gestion suggérées aux propriétaires privés. Cette collaboration de l'Etat avec le secteur privé constituera un encouragement précieux aux propriétaires privés qui devraient adhérer plus facilement aux programmes de sylviculture intensive.

Cependant, le Gouvernement se réservera à l'occasion l'exécution de la coupe du bois ou de certaines autres opérations sur ces terrains, en vue de réaliser ses programmes de revalorisation sociale et forestière. Le ministère des Terres et Forêts travaillera également avec le ministère de l'Agriculture et de la Colonisation pour la mise en valeur de certains lots de colonisation ou autres terres publiques à vocation forestière situées en territoire agricole.

2-2 La gestion des forêts privées

En raison des inconvénients d'ordre structurel qui gênent actuellement le développement des terres privées à vocation forestière, le Gouvernement propose aux propriétaires de massifs boisés certains cadres institutionnels de gestion susceptibles de pallier les difficultés observées et surtout, de permettre des économies d'échelle appréciables dans la réalisation des travaux de mise en valeur.

Ces divers cadres devraient aider à constituer ou à maintenir des unités de gestion forestière présentant les meilleures caractéristiques, tant au point de vue économique que technique, faisant ainsi échec au morcellement exagéré du territoire et aux contraintes juridiques qui s'opposent au développement de la coopération en matière de sylviculture.

Pour fins d'application de la politique forestière relative aux forêts privées, la législation prévoira plusieurs modes de gestion, auxquels un ou plusieurs propriétaires pourront adhérer volontairement, soit le boisé de ferme, la ferme forestière, le groupement forestier et quelques autres formules d'association compatibles avec les objectifs poursuivis.

2-2.1 Le boisé de ferme

Le boisé de ferme désigne actuellement une partie d'un domaine agricole que le propriétaire aménage en vue de retirer un revenu d'exploitation. Il peut être formé de nombreuses parcelles composées d'arbres à maturité, de jeunes tiges, de plantations, d'érablières, d'abattis, de pâturages, de champs abandonnés, ainsi que de brise-vent.

Le boisé de ferme couvre habituellement une faible superficie et sa culture constitue une activité complémentaire pour le propriétaire. Il est utilisé à diverses fins comme la production de matière ligneuse (terre à bois), la récolte de la sève (érablière), la culture des arbres de Noël, la récréation, la protection du milieu et parfois même, le pâturage.

L'appellation juridique de boisé de ferme s'appliquera désormais autant aux massifs boisés détenus par un agriculteur qu'à ceux qui appartiennent à des non-agriculteurs. Toutefois, pour que ces terrains puissent bénéficier de ce statut et que leurs propriétaires soient éligibles aux avantages prévus dans la politique forestière, ils devront être utilisés à l'une ou l'autre des principales fonctions de la forêt, soit la production, la protection ou la récréation.

2-2.2 La ferme forestière

La ferme forestière identifie présentement une unité de gestion viable, c'est-à-dire une forêt dont l'exploitation est susceptible de rapporter à son propriétaire un revenu annuel comparable à celui qu'offrent des activités analogues réalisées sur les terres agricoles.

Des expériences récentes démontrent que la superficie minimale d'une ferme forestière varie en fonction de la qualité et de la densité des sites. Par exemple, les fermes pilotes créées à Sainte-Paula ont une étendue de 800 acres et sont utilisées à la production de bois de sciage et de bois à pâte. Une surface plus faible est requise dans le cas d'érablières (minimum de 15 000 entailles) et de boisés utilisés pour fins récréatives (terrain de camping, centre de villégiature, etc.).

Dans le cas des fermes forestières, l'expérience a démontré que de semblables unités de production, d'un seul tenant et d'une superficie suffisamment grande pour être rentable, sont rares au Québec. Pour multiplier leur nombre, il faudrait regrouper les terres ayant un taux minimum de boisement et mettre à contribution certains terrains publics.

En encourageant cette formule de gestion, le ministère des Terres et Forêts reconnaît qu'elle peut satisfaire certains besoins. Toutefois, il ne veut pas que l'établissement des fermes forestières se fasse au détriment de l'intégrité du domaine public car il est conscient que les fermes qui s'établiront sous ce régime pourraient un jour ne plus répondre à des critères de rentabilité.

Le système de ferme forestière devra demeurer assez souple pour permettre un regroupement ultérieur de ces unités lorsque se produira la migration de leurs propriétaires vers les agglomérations urbaines. En conséquence, les lots boisés que l'Etat pourra être appelé à céder pour consolider les fermes forestières ne seront pas aliénés, mais uniquement loués à bail conditionnel dans le cadre d'un régime intégré d'assistance aux propriétaires de boisés privés.

2-2.3 Le groupement forestier

De tous les modes de gestion concernant la forêt privée, le groupement forestier est celui qui est davantage préconisé par le ministère des Terres et Forêts. Il représente une association libre de propriétaires forestiers qui mettent en commun leurs terrains boisés en échange d'actions d'une valeur équivalente à leur apport dans une société. Cette dernière constitue une société commerciale par action désignée sous le nom de "compagnie".

Avec cette formule de gestion, la propriété forestière peut être mise en commun sous forme de location, sans atteinte à l'intégrité de la propriété vé-

ritable. D'autres individus, minoritaires cependant, peuvent aussi adhérer à cette société en y apportant des biens en espèces ou en services; ceci leur permet de profiter des avantages économiques, récréatifs, culturels ou autres offerts par le groupement forestier.

La superficie minimale d'un groupement forestier viable est évaluée actuellement à quelque 100 milles carrés. Sa formation exige par conséquent l'intégration d'un grand nombre de propriétés. Le Gouvernement, en tant que propriétaire forestier, est particulièrement intéressé à devenir membre de tels groupements. Sans aliéner indûment le domaine public, il veut contribuer à la mise en valeur des forêts qui ne sauraient autrement être incluses avec profit dans de grandes unités de gestion. Il entend par ailleurs favoriser la coopération forestière en attachant un caractère conditionnel à sa participation.

2-2.4 Autres formules de gestion pour les forêts privées

Comme les modalités d'implantation de la ferme forestière et du groupement forestier comportent des exigences assez strictes, le développement de la coopération chez un grand nombre de propriétaires de massifs

boisés risquerait d'être compromis si ces derniers ne pouvaient pas disposer d'autres modes de gestion.

Malgré l'individualisme et la fierté de certains propriétaires, il y a place pour d'autres systèmes de mise en commun de certaines opérations de gestion. C'est pourquoi le ministère des Terres et Forêts encouragera toute initiative permettant à des propriétaires de territoires forestiers d'étendue variable de s'unir en association ou en coopérative pour réaliser ensemble certaines opérations, telles que l'amélioration des peuplements, la mise en valeur d'érablières, la préparation de plans de gestion ou la construction d'un réseau de chemins.

L'aide gouvernementale qui pourra être dispensée aux propriétaires de forêts privées favorisera en priorité les initiatives collectives permettant de faire un pas important vers une meilleure collaboration. Le ministère des Terres et Forêts est donc ouvert à toute nouvelle suggestion susceptible d'améliorer la qualité de la gestion privée.

C'est dans cette perspective que s'explique l'intérêt manifesté envers les objectifs visés par le

projet de "réorganisation de l'activité forestière rurale", rendu public par l'Union Catholique des Cultivateurs et la Fédération des Producteurs de Bois du Québec. La "société d'exploitation sylvicole", telle que préconisée par ces organismes, constitue cependant beaucoup plus qu'une simple formule de gestion des forêts situées en zone habitée. Malgré son envergure, on peut quand même la compter au nombre des structures de gestion qui pourront éventuellement contribuer à l'encadrement de la forêt privée en vue d'en accélérer le développement.

Mais traiter de la gestion des forêts n'épuise pas le problème que constitue leur mise en valeur. Bien d'autres éléments doivent être considérés, comme l'orientation de la production forestière et la mise en valeur de la forêt privée, sujets qui seront traités ultérieurement.

CHAPITRE 2

LA DISTRIBUTION ET L'EXPLOITATION DES BOIS

Dans une certaine optique, la forêt peut s'assimiler à un système à trois dimensions fondé sur la nature intrinsèque de cette ressource et particulièrement sur ceux de ses éléments qui font l'objet d'une utilisation par l'homme. En effet celui-ci s'intéresse à la forêt soit comme un matériau physique (le bois), soit comme un type d'occupation du sol, ou soit encore comme un milieu de vie (habitat pour la faune ou cadre de loisir). Chacun de ces trois aspects détermine des modalités distinctes d'allocation, de gestion et d'exploitation.

Dans le présent chapitre, il sera particulièrement question des mécanismes de distribution ou d'allocation de la matière ligneuse aux entreprises de transformation du bois, ainsi que de certaines particularités régissant l'exploitation des bois dans les forêts publiques et privées.

Les modes actuels de distribution de la matière ligneuse ne favorisent pas la pleine utilisation des forêts et ne permettent pas non plus de répartir la

production forestière de façon optimale entre les divers usagers. C'est pourquoi le Gouvernement entend corriger la situation en planifiant l'approvisionnement des usines utilisant le bois comme matière première. Dans les forêts publiques, il adoptera de nouveaux modes de disposition des bois et modifiera les mécanismes de fixation des redevances exigibles; pour les forêts privées, il établira un nouvel organisme qui réglementera et fixera les prix des produits, lesquels seront soumis à un contingentement.

Pour jouer un rôle plus actif dans le domaine de l'extraction de la matière ligneuse, le Gouvernement a déjà créé la Société de récupération et d'exploitation forestières qui opère sous le nom de REXFOR. En plus de faire la récupération, cette société conduit elle-même des exploitations forestières et réalisera désormais certains travaux de mise en valeur ou encore, participera à la formation de sociétés mixtes d'exploitation aux endroits où l'entreprise privée ne pourra jouer un rôle efficace dans la réalisation de certains objectifs gouvernementaux.

Les opérations d'exploitation intégrée de toutes les essences seront favorisées et l'Etat provoquera une restructuration des "Offices de producteurs de

bois" pour contrôler l'exploitation des bois dans les forêts privées.

Enfin, les systèmes de contrôle, de mesurage et d'aide technique seront réorganisés en vue de promouvoir une exploitation encore plus rationnelle des forêts. De plus, l'Etat mettra au point un réseau de chemins d'accès en forêt auquel tous les usagers de cette ressource seront appelés à contribuer.

I- PLANIFICATION DE L'APPROVISIONNEMENT EN BOIS DES USINES

L'analyse des problèmes liés à la distribution des bois montre à l'évidence que le Gouvernement doit repenser son action et la situer dans un cadre général de planification de la distribution des bois.

Toutefois, cette planification ne sera possible que si un même organisme est habilité à contrôler tous les bois mis sur le marché. Ce contrôle s'étendra à l'ensemble de la production des forêts publiques et privées, de même qu'aux copeaux, et s'appliquera à toutes les usines qui utilisent le bois comme matière première. Le ministère des Terres et Forêts surveille déjà la destination des bois récoltés dans les forêts publiques par

l'émission des permis de coupe. Cependant, pour les bois soumis aux plans conjoints, pour ceux qui sont vendus directement aux usines ou par l'intermédiaire de courtiers, pour ceux que les utilisateurs récoltent sur leurs propres terrains, pour les bois importés ou exportés et enfin, pour les copeaux produits par les scieries, le Gouvernement n'exerce pratiquement aucun contrôle sur leur utilisation. Le ministère des Terres et Forêts prendra donc à l'avenir la responsabilité de planifier l'approvisionnement de toutes les usines utilisant la matière ligneuse.

La planification de la distribution de tous les bois usinés au Québec nécessitera la mise en place d'instruments adéquats. Ces instruments seront principalement constitués par des plans de distribution des bois établis pour chaque usine de transformation. Ces plans seront confectionnés par le ministère des Terres et Forêts, en collaboration avec les producteurs et les utilisateurs. Ils tiendront compte notamment des besoins des usines, de l'offre de matière ligneuse et des contraintes actuelles qui lui sont reliées (copeaux, bois de récupération, bois venant des forêts privées et publiques, etc.), des sources extérieures de matière ligneuse et enfin, d'une distribution optimale des bois, eu égard à la localisation des usines et aux moyens de transport.

Ces plans de distribution seront en général revisés tous les cinq ans. Advenant une contraction de la demande, les utilisateurs eux-mêmes et les producteurs privés, sauf pour les copeaux et les bois de récupération, et ce, pour des raisons évidentes d'économie de la matière ligneuse, devront absorber cette diminution dans une proportion équivalente à leur capacité de production. Il restera aux parties impliquées, soit les producteurs et les utilisateurs, à conclure des accords sur les prix. Ces ententes pourront donner lieu à des contrats entre les utilisateurs et leurs différents fournisseurs.

Dans l'éventualité d'un désaccord sur les variations de prix, des mécanismes basés sur des indices appropriés seraient utilisés par un organisme gouvernemental de contrôle pour fixer le prix du bois et des copeaux. Ces nouvelles dispositions auraient pour effet de rendre inutile le recours à la "Loi du prix du bois à pâte vendu par des agriculteurs et des colons"[1].

Le ministère des Terres et Forêts surveillera l'exécution des plans de distribution, tandis qu'un

---

[1] S.R.Q., 1964. Chapitre 94

nouvel organisme, "La Régie des produits forestiers du Québec" appliquerait au besoin les mécanismes de fixation des prix et les autres conditions de mise en marché. Quant aux Offices de producteurs, ils continueront d'administrer les plans conjoints pour l'ensemble de la production forestière privée d'une région, en tenant compte, cependant, des quantités régionales fixées par le Gouvernement. Un nouveau cadre d'action sera défini pour ces organismes qui doivent leur existence à la Loi des marchés agricoles.

2- MECANISMES D'ALLOCATION DES BOIS DU DOMAINE PUBLIC

L'allocation des ressources forestières reposera désormais sur deux bases distinctes, à savoir, la capacité naturelle et potentielle de production des forêts et les besoins collectifs en bois ou en espaces boisés. L'interdépendance de ces deux variables est telle que la distribution des ressources ligneuses et le développement économique et social devront plus que jamais être considérés concurremment.

Avant de définir les moyens préconisés pour réaliser l'attribution des bois des forêts publiques, il importe d'énoncer les principes qui ont présidé à leur élaboration.

- l'allocation de la forêt, en tant que substrat (le bois), doit être dissociée de l'allocation du fonds de manière à sauvegarder l'intégrité du domaine public;

- les notions d'allocation, de gestion et d'exploitation doivent être considérées séparément;

- l'allocation des bois doit tenir compte du bilan des ressources forestières;

- l'allocation des bois doit être reliée au développement économique et social dont la forêt constitue l'un des éléments moteurs;

- l'allocation doit permettre de réaliser des économies de matière ligneuse par une utilisation intégrale des bois coupés;

- la distribution des bois doit respecter le caractère multifonctionnel de la forêt.

L'application des principes précédents nécessitera en premier lieu le zonage du territoire forestier en fonction de ses utilisations prioritaires et exclusives, car la satisfaction des besoins en bois doit de plus en plus s'accompagner d'autres usages de la forêt.

En second lieu, le Gouvernement, en qualité de propriétaire forestier, adaptera sa politique de distribution des biens de la forêt aux exigences de sa clientèle. Pour cela, il retiendra une variété de moyens qui permettront d'offrir aux différentes catégories d'usagers, certaines garanties quant à la possibilité d'utiliser les forêts publiques pendant une période donnée. A cette fin, trois titres d'allocation du bois seront appliqués soit: l'allocation de type contractuel, le permis d'usage et la vente du produit des coupes effectuées en régie.

2-1 L'allocation de type contractuel

L'allocation de type contractuel sera utilisée dans tous les cas où il faudra donner un caractère de stabilité aux approvisionnements en bois des principales usines de transformation.

Le Gouvernement reconnaît en effet que l'élément stabilité est particulièrement important dans le cas des entreprises qui requièrent un fort volume d'investissement. Aux diverses usines qui s'approvisionneront sur les terres publiques, des garanties sérieuses seront donc accordées quant à la durée des droits qui leur se-

ront conférés; ces garanties feront l'objet d'ententes particulières avec les principaux usagers.

On distinguera deux variantes du mode d'allocation contractuel, dépendant des volumes d'investissements déjà réalisés ou proposés par les industriels, soit le contrat d'approvisionnement à long terme et le contrat d'approvisionnement à moyen terme.

2-1.1 Le contrat d'approvisionnement à long terme

Le contrat d'approvisionnement à long terme ne sera accessible qu'aux industriels des pâtes et papiers à cause de l'imposant volume de capitaux que ceux-ci investissent. Il accordera à son détenteur le droit de récolter annuellement un volume donné de bois d'une nature déterminée, sur une superficie particulière et ce, pour une période donnée.

La durée minimale du contrat sera fixée à 20 ans. Cette période pourra être portée jusqu'à un maximum de 40 ans si les investissements dépassent un volume à être fixé et si la valeur ajoutée, pour différents types de produits (papier, pâtes, cartons) rencontre les normes qui seront établies ultérieurement.

Le droit de récolte n'accordera pas un droit d'usage exclusif du territoire décrit. De plus, toute entente comportera une clause spécifiant que les conditions d'allocation pourront être renégociées à l'expiration du contrat.

2-1.2 Le contrat d'approvisionnement à moyen terme

Le contrat d'approvisionnement à moyen terme constituera une forme d'allocation des bois appropriée aux exigences de la petite et de la moyenne entreprise de transformation. Règle générale, les investissements effectués par les petits industriels du bois ne dépassent guère quelques millions de dollars et ces montants peuvent être amortis plus rapidement que dans le secteur des pâtes et papiers. Par conséquent, pour ce genre d'entreprise, le Gouvernement n'a pas à offrir des garanties d'aussi longue durée au moment de la négociation des conditions d'une entente. Le contrat d'approvisionnement à moyen terme ne représentera ni plus ni moins qu'un droit de récolter un volume donné de bois, d'une qualité spécifiée, en un endroit déterminé et pour des périodes variant de cinq à dix ans; de nouvelles conditions pourront être négociées à l'expiration du contrat.

La mise en place de ce système d'allocation s'échelonnera sur une période de dix ans et sera reliée directement au programme qui présidera à l'abolition des concessions forestières. Une redistribution des aires de coupe sera ensuite réalisée entre les utilisateurs qualifiés pour obtenir des contrats d'approvisionnement à long terme.

2-2 Le permis d'usage

Les demandes d'utilisation de la matière ligneuse ne sont pas exclusivement formulées par les moyennes et grandes entreprises de transformation. Le Gouvernement reçoit aussi de nombreuses demandes pour couper du bois dans les forêts publiques de la part de petits industriels, d'exploitants forestiers, d'agriculteurs, de colons ou autres. De plus, certains usagers réalisent parfois des coupes de bois à l'occasion de travaux sylvicoles ou lors de la construction de chemins et de camps, etc.

Pour contrôler de façon efficace ces utilisations restreintes de matière ligneuse, le ministère des Terres et Forêts conservera un système de permis, soit le "permis d'usage" émis par l'Etat selon des normes dé-

finies par les lois et règlements. Ces permis établiront les conditions auxquelles devront se conformer les requérants pour couper du bois dans les forêts publiques.

En adoptant le permis d'usage, le Gouvernement veut se donner une plus grande souplesse en matière d'attribution des droits de coupe. Tout en répondant aux demandes des petits usagers, il désire contrôler l'application de la politique forestière et des plans d'aménagement. Son action ne sera pas axée principalement sur les demandes formulées, mais surtout sur la disponibilité de matière ligneuse, c'est-à-dire sur la production de bois prévue dans les plans d'aménagement.

Les permis d'usage que l'administration régionale du ministère des Terres et Forêts sera habilitée à émettre seront révocables à l'expiration du terme fixé (soit 12 mois au maximum) et n'accorderont à leurs titulaires que la permission de récolter, à des conditions précises, un volume déterminé de bois qui ne pourra servir qu'à des fins spécifiques.

L'utilisateur qui aura reçu la permission de couper du bois sur pied interviendra comme un acheteur prenant livraison de produits qui lui seront cédés

par le Gouvernement;par le fait même de son exploitation, le bénéficiaire d'un permis sera considéré comme un instrument de la mise en oeuvre culturale de l'aménagement.

Ces permis d'usage annuels seront également requis des détenteurs de contrats d'approvisionnement, mais leur émission sera simplifiée puisque cette mesure ne constitue qu'une activité de contrôle.

2-3 Vente du produit des coupes réalisées en régie

Cette dernière forme d'allocation de la matière ligneuse découle de la capacité de l'administration à effectuer elle-même des coupes de bois sur les terres publiques. Bien que la vente de bois sur pied soit pratiquée d'une manière quasi générale, il arrive parfois que l'Etat réalise des opérations forestières, soit dans le cadre de l'exécution des programmes de construction de chemins ou de travaux sylvicoles, soit lors de la poursuite de recherches forestières ou soit encore en vertu de la loi constitutive de REXFOR.

La vente du produit des coupes constituera une vente mobilière portant sur des lots de bois bien identifiés. Le travail de l'acquéreur se limitera le plus

souvent à sortir les produits hors de la forêt. Ce genre de transaction permettra à l'Etat de tirer le meilleur prix possible des bois mis en vente car la procédure de vente du produit des coupes de bois fera appel à la concurrence chaque fois que plus d'un acheteur sera intéressé. Ainsi, les ventes seront normalement faites par adjudication publique (soumission ou enchère) ou de gré à gré, selon le volume de bois en cause et les conditions du marché. Les quantités de bois ainsi vendues seront incluses dans les plans de distribution.

3- FIXATION DES REDEVANCES

Actuellement, le prix fixé pour une vente de bois sur pied ou pour la cession d'un droit d'usage de la forêt ne repose sur aucune base rationnelle. Les détenteurs d'une concession forestière sont tenus de payer une prime d'affermage, une prime de transfert le cas échéant, une rente foncière annuelle, les frais de la gestion (inventaire, aménagement, protection et exploitation) et enfin, un droit de coupe basé sur la nature et la quantité de bois récolté. Le bénéficiaire d'un contrat d'approvisionnement ou d'un permis de coupe doit, pour sa part, payer un droit de coupe qui varie selon l'usage au-

quel le bois est destiné, le mode d'allocation ainsi que la localisation, la nature et la qualité des bois coupés.

Le taux de ces diverses redevances est purement arbitraire car il ne repose sur aucune base économique ni philosophique; de plus, il s'adapte mal aux variations périodiques de l'économie. Même à prix égal, le système actuel de redevances ne place pas tous les utilisateurs sur le même pied parce que les peuplements forestiers ne sont pas tous de même qualité et aussi parce que les difficultés d'exploitation et les frais de transport varient d'un site à l'autre.

La modification des modalités d'allocation nécessite l'élaboration d'un mécanisme de prix tenant compte des frais de gestion et, de façon générale, du volume des investissements réalisés par l'Etat en vue de produire la matière ligneuse et de faciliter l'accès à la forêt. Les redevances qui seront exigées des utilisateurs de la forêt permettront de faire ressortir le coût réel de la gestion. Par exemple, l'accessibilité du public à la forêt peut être considérée comme un droit généralement admis et une partie de la charge qu'elle occasionne devrait être répartie équitablement sur toute la population, et non imputée aux seuls utilisateurs

de matière ligneuse. A l'opposé, l'ensemble des citoyens n'ont pas à supporter tous les frais reliés à la production forestière puisque ce sont les entreprises de transformation qui en bénéficient en tout premier lieu.

Le ministère des Terres et Forêts entend instituer un système intégré de redevances qui remplacera toutes celles qui existent actuellement. Ce système sera composé d'une part, par les frais de gestion assumés pour produire la matière ligneuse et, d'autre part, par une rente variable. La rente exigible sera calculée pour chaque utilisateur; elle pourra varier, entre autres, en fonction de la nature et du volume de bois garanti par contrat, ainsi que par rapport à la distance séparant les parterres de coupe des usines de transformation. Les tarifs de redevances seront révisés périodiquement, par exemple à tous les cinq ans, en tenant compte de la variation de l'indice des prix et des fluctuations du marché des produits forestiers. Avec ce système, l'allocation des peuplements les plus productifs et les mieux situés entraînera des redevances plus élevées que dans le cas des peuplements éloignés.

Mentionnons que même si les droits de coupe consentis par l'Etat sont parfois considérés comme

des immeubles, ceux-ci ne sont plus imposables en vertu de la loi sur l'évaluation foncière (chapitre 50 des lois de 1971). Cette mesure permettra de conserver le caractère d'unicité de la redevance exigible des détenteurs de permis de coupe. Par ailleurs, les immeubles utilisés par l'entreprise privée pour fins d'exploitation forestière sont portés au rôle d'évaluation des municipalités, sauf les voies de communication, les ponts, les ouvrages de flottage et le matériel roulant.

4- L'EXPLOITATION DES BOIS

Pour optimiser l'utilisation de la ressource forestière en vue du développement économique et social, l'Etat se doit d'adopter une attitude dynamique et positive qui l'amènera à seconder, de façon active, les efforts de l'entreprise privée et à intervenir directement chaque fois que l'intérêt public l'exigera.

Dans cette perspective, le ministère des Terres et Forêts se propose d'agir au niveau de l'exploitation de la matière ligneuse, non seulement comme organisme de planification et de contrôle, mais aussi comme entrepreneur.

En général, l'utilisation de la ressource devra se faire, compte tenu de l'intérêt public prioritaire, en respectant les conditions ou les contraintes d'utilisation fixées pour les terres forestières servant à d'autres fins que la production de matière ligneuse. L'exploitation des bois devra donc s'harmoniser avec les autres utilisations de la forêt, tout comme ces dernières devront tenir compte de certaines contraintes dues à l'extraction de matière ligneuse.

D'une façon plus particulière, tout en ayant comme objectif principal de voir à l'utilisation la plus complète possible de toute la matière ligneuse produite, l'action du ministère portera sur la consolidation des structures des entreprises d'exploitation et sur la généralisation des coupes intégrées, c'est-à-dire sur l'exploitation de toutes les essences commerciales et des différents produits sur un même parterre de coupe durant le même cycle d'opération.

Au niveau de la planification et du contrôle, l'Etat utilisera à fond les moyens habituels d'intervention, soit les plans et les contrats d'approvisionnement, ainsi que les plans et le contrôle des exploitations. Dans le domaine de l'exécution, l'Etat interviendra

par l'intermédiaire de la Société de récupération et d'exploitation forestières (REXFOR), lorsque l'initiative privée s'avérera insuffisante ou que l'intérêt public l'exigera.

4-1 Rôle de REXFOR

Tel que défini dans la loi, cette Société a pour objet de récupérer et d'exploiter toute agglomération de bois à maturité qui n'est pas utilisé, ou qui est menacé de perdition sur les terrains du domaine public; elle a aussi pour objet de revaloriser, par toute mesure sylvicole appropriée, les forêts et terrains à vocation forestière qui lui sont indiqués par le lieutenant-gouverneur en conseil. Pour ces fins, la Société peut conclure des accords avec toute personne ou avec tout organisme public.

Cette Société doit avant tout exister dans une perspective de développement économique, c'est-à-dire qu'elle doit favoriser une utilisation plus intensive des richesses forestières du territoire québécois afin que le secteur forestier contribue davantage à promouvoir le progrès économique du Québec.

Cette approche a été retenue à cause de l'importance relative de la forêt dans l'économie québécoise et du rôle qu'elle peut jouer dans le développement de certaines régions du Québec.

De façon plus explicite, les fonctions principales de REXFOR seront désormais les suivantes:

a) exploiter des forêts de l'Etat rendues à maturité et ne faisant l'objet d'aucune exploitation, mais qui devraient quand même être récupérées;

b) collaborer avec les exploitants opérant à trop petite échelle et ne rencontrant pas certains objectifs socio-économiques (ex: stabilité d'emploi), ou encore qui ne favorisent pas une utilisation complète des bois (ex: absence de coupes intégrées);

c) réaliser des travaux de mise en valeur des forêts qui sont reliés à l'exploitation commerciale des bois (ex: coupes sylvicoles commerciales).

Le Gouvernement confiera à REXFOR des travaux d'exploitation et de mise en valeur dans les endroits et au moment où il le jugera à propos. Il n'est pas question que cette Société se substitue à l'entrepri-

se privée, mais bien de lui faire jouer un rôle de complémentarité et d'agent "moteur" pour le développement des ressources forestières.

Enfin, la société REXFOR favorisera la création de sociétés mixtes en vue de réaliser les objectifs et les tâches qui lui seront fixés par l'Etat. Ces sociétés mixtes d'exploitation et de mise en valeur des ressources forestières auront des objectifs économiques et adopteront les modes de gestion des grandes entreprises privées.

4-2 Pratiques forestières et industrielles

L'Etat intensifiera la planification, la coordination et le contrôle de l'exploitation des forêts pour fins industrielles; les plans d'exploitation des forêts pour ces fins feront partie intégrante des plans de mise en valeur.

Les développements technologiques récents ont modifié les méthodes d'exploitation et ont permis d'abaisser le coût de la matière ligneuse. Cette action devra être poursuivie. Mais si le Gouvernement ne surveille pas adéquatement l'utilisation de certaines machines,

celles-ci auront tôt fait de compromettre l'équilibre des milieux forestiers. En vue de mieux protéger l'environnement, l'Etat établira des normes visant à limiter certains effets néfastes causés par des opérations mécanisées, en considérant toutefois l'aspect économique de la question.

Dans le but d'encourager le développement de la mécanisation des exploitations, le Gouvernement assistera l'industrie dans la recherche de nouveaux moyens d'extraire la matière ligneuse de la forêt, tout en conservant la qualité de l'environnement.

4-3 Mesurage des bois abattus

Jusqu'à maintenant, la politique du Gouvernement en matière de mesurage des bois abattus a été axée sur les diverses raisons motivant cette opération, à savoir:

- la perception des droits de coupe;
- l'évaluation du volume des bois prélevés dans les forêts publiques;
- le contrôle de la rémunération des travailleurs forestiers et des agents affectés au transport;

- le calcul des coûts de production;
- la détermination des volumes impliqués lors de transactions commerciales;
- l'élaboration de statistiques forestières.

La perception des droits de coupe, l'évaluation du volume des bois prélevés de la forêt et l'élaboration des statistiques forestières constituent des préoccupations particulières au ministère des Terres et Forêts, alors que le contrôle des coûts de production concerne les seuls exploitants. Les autres objectifs impliquent à la fois les deux parties, soit le gouvernement et les exploitants.

Pour satisfaire simultanément tous ces objectifs, le ministère des Terres et Forêts a, dans le passé, obligé les exploitants de matière ligneuse à se conformer aux règlements et à certaines méthodes de mesurage. Ces dernières n'ont jamais fait l'objet de changements majeurs jusqu'à ces dernières années, alors qu'ont été élaborées des techniques plus expéditives de mesurage et mieux appropriées aux opérations mécanisées. Des systèmes de mesurage plus faciles d'application et moins coûteux ont permis de solutionner plusieurs des problèmes rencontrés par les exploitants.

Le ministère des Terres et Forêts continuera d'agir dans ce sens, prenant cependant pour acquis qu'il existe trop d'incertitudes pour qu'on puisse songer dès maintenant à éliminer le mesurage comme tel; toutefois, il n'est pas exclu que la chose se concrétise en collaboration avec certains utilisateurs.

Au cours des prochaines années, le Gouvernement s'efforcera de réduire le plus possible les frais du mesurage, opération qui demeurera quand même nécessaire. Les nouveaux systèmes de mesurage, en voie de développement, devront en définitive permettre au ministère des Terres et Forêts d'atteindre les trois objectifs suivants: contrôle efficace sur les opérations forestières, perception des droits de coupe, élaboration des différentes statistiques pertinentes à une saine gestion des forêts.

5- ACCESSIBILITE AUX RESSOURCES FORESTIERES

Le Gouvernement envisage de construire et d'entretenir, à ses propres frais, les chemins principaux dans les forêts publiques du Québec. Ces chemins devraient cependant avoir un caractère de permanence et être jugés nécessaires dans les plans d'ensemble qui régiront la mise

en valeur des forêts du Québec et cela, pour toutes les utilisations prévues dans ces plans. Le ministère des Terres et Forêts aura toutefois à élaborer les modalités et les moyens qui lui permettront d'imputer aux différents usagers, les frais occasionnés par la construction et l'entretien de ces chemins forestiers.

A cet effet, le ministère des Terres et Forêts, de concert avec les différents utilisateurs, préparera des plans quinquennaux pour le développement et l'entretien de ces chemins pour toutes les régions du Québec. Ces plans tiendront compte de tous les besoins et seront conçus en fonction d'un réseau optimal.

Cette mesure est rendue nécessaire parce que les routes forestières font partie intégrante de l'infrastructure reliée à la mise en valeur des forêts. Comme la forêt doit être accessible à toute la population du Québec pour les différents usages que l'on veut en faire, il devient urgent de coordonner et de normaliser la construction de ces chemins. Dans cette optique, il serait anormal d'en faire absorber le coût aux seuls utilisateurs de matière ligneuse, mais plus équitable d'en faire partager le coût entre tous les usagers de la forêt.

La réalisation de ce programme pourrait être confiée à la Société de gestion forestière parce qu'il est partie intégrante des plans d'aménagement forestier. De plus, en collaboration avec le ministère de la Voirie, il faudra édicter des normes de signalisation et d'utilisation et voir à effectuer les contrôles relatifs à l'usage de ces chemins. Enfin, il sera nécessaire de définir les responsabilités des constructeurs et des usagers.

Il convient de préciser que l'action du Gouvernement se limitera aux voies principales; par conséquent, les chemins secondaires ne sont pas visés par ce programme et leur construction demeurera la responsabilité des utilisateurs concernés.

CHAPITRE 3

ORIENTATION DE LA PRODUCTION FORESTIÈRE

La principale vocation de la forêt québécoise consiste depuis fort longtemps à fournir la matière ligneuse nécessaire à l'approvisionnement de l'industrie de transformation. Les études de prospective sur la demande s'exerçant sur les ressources forestières démontrent que cette orientation persistera au cours des prochaines décennies et ce, malgré la compétition sérieuse qui tend à s'exercer pour l'utilisation à d'autres fins des meilleurs sites productifs.

Au cours des prochaines années, les besoins en bois et en espaces boisés devront être satisfaits tout en assurant la permanence de la ressource et en améliorant la position concurrentielle du Québec sur les marchés mondiaux. Dans cette double perspective, les principales préoccupations du Gouvernement seront de produire à court terme les bois les plus utiles aux prix les plus bas possible, d'augmenter à moyen terme le volume de la production forestière et d'accroître la productivité des massifs forestiers parallèlement à l'accroissement de la demande et enfin, dans une perspective à long terme,

d'accélérer le renouvellement des sites les plus productifs et de créer des ressources nouvelles pour l'avenir, surtout à proximité des agglomérations.

Pour atteindre les objectifs énumérés ci-dessus, le Gouvernement se propose de planifier la production forestière, de protéger les ressources existantes et enfin, d'intensifier la culture des forêts.

I- PLANIFICATION DE LA PRODUCTION FORESTIERE

Comme c'est le cas pour les activités économiques, les actions dans le secteur forestier ne peuvent plus échapper à la nécessité de la planification. Il est maintenant essentiel d'assujettir les opérations de production de matière ligneuse et d'espaces boisés à un éclairage global et rationnel afin de maximiser la contribution du secteur forestier envers la collectivité. Pour ce faire, le ministère des Terres et Forêts entend, d'une part, harmoniser les différentes utilisations de la ressource forestière et, d'autre part, assurer l'équilibre entre la production de matière ligneuse et la consommation prévisible.

En général, il est assez difficile de prévoir ce que seront les utilisations du territoire au

cours des prochaines décennies et par le fait même, de dire quelles seront dans l'avenir les superficies utilisables pour la production d'arbres. Comme cette information serait très utile pour assurer la satisfaction des besoins futurs en massifs boisés, on peut y parvenir partiellement en définissant dès maintenant les vocations prioritaires ou exclusives des diverses parties de la forêt. Ceci rendra, par le fait même, plus facile la tâche d'harmoniser les utilisations des ressources forestières au fur et à mesure qu'elles se développeront.

Dès qu'on aura assuré une certaine permanence aux terres à vocation forestière on devra alors rechercher les moyens les plus appropriés pour équilibrer le bilan demande-production dans le temps et dans l'espace. L'homme peut effectivement agir sur la production forestière en influençant l'une ou l'autre des variables suivantes: la superficie boisée, la qualité des sites, le type de couvert et l'âge des peuplements. L'importance à accorder à chacune de ces variables et le choix des moyens d'action les plus efficaces sont les principaux problèmes que la planification forestière devra résoudre.

Le gestionnaire forestier devra donc se préoccuper, beaucoup plus que dans le passé, d'adapter la

production aux besoins et de régler ses investissements de protection ou d'amélioration en fonction de la rentabilité éventuelle des utilisations. Cette compression des coûts de production coïncidera avec l'évolution prévisible du marché des produits ligneux. Ce dernier sera de moins en moins favorable aux bois de qualité moyenne produits à relativement longue révolution; par contre, il sera plus largement ouvert aux produits de masse bon marché, exploités à révolution aussi courte que possible. Dans certains cas, on retrouvera l'inverse puisqu'il faudra aussi produire des bois de très haute qualité dont la valeur justifie des investissements plus considérables.

Le ministère des Terres et Forêts entend déterminer l'orientation globale et les orientations régionales de la production forestière de manière à assurer l'adéquation de l'offre à la demande. Un plan provincial de production forestière sera élaboré et compte tenu des prévisions, des objectifs précis de production pourront ensuite être assignés aux diverses régions forestières du Québec.

Dans chaque région, les objectifs de production seront éventuellement décomposés en sous-objectifs opérationnels. La mise en oeuvre de ces derniers

sera assurée au niveau de la zone de développement, du groupe de bassins, du bassin ou du sous-bassin. C'est seulement au dernier niveau de planification, soit l'unité de gestion, qu'un plan d'aménagement détaillé devra être élaboré. A partir de simulations nombreuses, ce plan pourra définir les meilleurs traitements à appliquer, fixer la rotation des peuplements ou prévoir leur liquidation immédiate, déterminer les diamètres d'exploitation, établir les coûts de gestion, etc. Au niveau de chaque unité de gestion (généralement le bassin), le gestionnaire devra tenir compte des inventaires bio-physiques, des calculs de possibilité, des travaux d'amélioration à effectuer, de la protection du milieu et de l'impact des décisions concernant l'aménagement des ressources fauniques, hydriques et récréatives.

Pour combler l'écart entre les besoins et les possibilités de production de chaque unité de gestion, les solutions suivantes seront envisagées:

- favoriser une économie de matière ligneuse par une utilisation rationnelle et une transformation optimale des bois;

- assurer une meilleure protection des forêts contre les agents naturels et artificiels de destruction;

- appliquer le principe du rendement continu en matière ligneuse, mais variable à l'intérieur d'une décennie et d'une décennie à l'autre, selon les conditions biologiques et socio-économiques. On acheminera les forêts vers un état d'équilibre qui assurera la disponibilité d'un volume ligneux exploitable et qui favorisera l'utilisation intégrée des terres forestières;

- ajuster la possibilité des massifs boisés en diminuant la rotation des peuplements; cette pratique permettra de liquider les forêts dépassant l'âge de maturité et de réduire ainsi le stock ligneux;

- augmenter les possibilités d'accroissement de la production par des traitements sylvicoles et, au besoin, par le reboisement;

- intensifier l'application des traitements favorisant la régénération naturelle des terres à vocation forestière qui ont été exploitées, partout où cela est possible, désirable et rentable;

- affecter à la production forestière les terres cultivées de façon marginale ou déjà abandonnées par l'agriculture; le reboisement devra être employé partout où cette opération pourra s'avérer rentable;

- garantir l'existence des massifs boisés dont le rôle est prioritaire pour la production de matière ligneuse, la protection de l'environnement et le maintien d'un milieu propice à la récréation de plein air;

- optimiser l'utilisation des territoires boisés par une meilleure collaboration inter-sectorielle.

L'intensification des opérations de gestion forestière, parmi lesquelles se situe au premier rang la planification, nécessitera l'instauration d'une comptabilité forestière et financière intégrée. Il est de toute première importance de connaître aussi exactement que possible les dépenses de production afin d'évaluer dans quelle mesure elles affectent le coût du bois sur les marchés.

D'un autre côté, une mise à jour permanente des statistiques forestières sera poursuivie afin de connaître en tout temps les variations du stock forestier. La comptabilité forestière tiendra compte, autant au niveau de l'unité de gestion que de la région, du volume de bois récolté chaque année, des pertes de superficies ou de matière ligneuse dues à la compétition et aux agents destructeurs, des accroissements de rendement découlant de l'amélioration des forêts, etc. L'inventaire forestier décennal, programme que le ministère des Terres et Forêts

considère comme prioritaire, permettra de vérifier périodiquement les données comptables.

2- LA PROTECTION DES FORETS

Il peut sembler utopique de vouloir concilier à la fois l'utilisation des forêts et leur permanence. Considérée comme un écosystème naturel où règne un véritable équilibre biologique, la forêt ne peut pas, effectivement, être l'objet d'une mise en valeur sans que sa survie ne soit remise en question. La moindre intervention non planifiée de facteurs étrangers à la forêt peut provoquer une rupture d'équilibre, d'où la nécessité pour l'homme d'agir avec sagesse, d'autant plus que son existence est associée à des relations très complexes qui le lient à son environnement.

Ce n'est qu'en fonction des utilisations futures ou prévisibles des milieux forestiers que les problèmes liés à l'existence des forêts prennent leurs véritables dimensions. De par la diversité des fonctions qu'elle peut remplir, la forêt sera toujours indispensable à l'homme. Mais pour subvenir à ses besoins grandissants, ce dernier est appelé à exercer une pression accrue sur son milieu; il spécifie de plus en plus des utilisations

du sol autres que celles que la nature paraissait suggérer. A cause des lois qui régissent son équilibre, le milieu forestier est donc menacé par cette évolution, à moins que l'homme ne travaille à le maintenir dans un équilibre artificiel.

Il n'est plus possible de puiser à même les biens offerts par la forêt en négligeant de la protéger. Il faut entreprendre une action positive en réaction aux pressions exercées par une population plus nombreuse, plus évoluée et dont les besoins s'accroissent et se diversifient sans cesse. Avec l'augmentation des besoins en espaces verts et en matière ligneuse, les problèmes tels que les feux de forêt, les épidémies d'insectes, les maladies des arbres et les actions destructrices de l'homme prennent des dimensions plus considérables.

Pour protéger les ressources forestières contre les agents naturels de destruction et les abus de l'homme, le Gouvernement s'appliquera particulièrement à combattre les incendies de forêt, à lutter contre les insectes nuisibles et les maladies des arbres, ainsi qu'à éduquer l'ensemble des citoyens, surtout les usagers de la forêt, à la conservation des milieux forestiers.

2-1 Lutte contre les incendies de forêt

De tous les agents naturels de destruction des forêts, le feu est sans contredit celui dont les effets sont les plus spectaculaires et surtout, celui qui requiert l'intervention humaine la plus rapide. En effet, un incendie forestier doit être combattu dès sa découverte, sans quoi l'étendue des dégâts peut atteindre en quelques heures des proportions difficilement contrôlables. Le Gouvernement du Québec s'occupe de protéger les forêts contre le feu depuis fort longtemps et il a déployé en ce domaine des efforts considérables afin de réduire les pertes de matière ligneuse ou autres. Tout récemment encore, il a élaboré une nouvelle politique de protection des forêts en vue d'améliorer davantage l'efficacité de son action.

Les principaux objectifs poursuivis actuellement par le ministère des Terres et Forêts en matière de lutte contre les feux de forêt sont d'étendre le système de protection à l'ensemble des forêts commerciales du Québec, quel que soit le régime de propriété qui les affecte, de reprendre en main le contrôle et la réalisation des travaux de protection par la rationalisation des structures d'exécution et enfin, de rechercher l'intensité de

protection susceptible de minimiser la somme des coûts et des dommages.

De façon plus précise, l'action gouvernementale consistera à consolider les structures du système de protection, ainsi qu'à moderniser et à rendre plus efficace les activités de prévention, de détection et de combat des incendies forestiers.

2-1.1 Rationalisation des structures du système de protection

La lutte contre les feux de forêt ne peut être entreprise rapidement que s'il existe une structure locale d'intervention capable de faire face promptement à une situation d'urgence. Dans le passé, ce rôle était d'une part confié aux concessionnaires et aux grands propriétaires forestiers, lesquels pouvaient, quant aux territoires relevant de leur juridiction, s'acquitter de leurs obligations en se joignant à des associations de protection forestière. D'autre part, le ministère des Terres et Forêts se chargeait de protéger les forêts non concédées, de même que certains terrains privés. Cette politique a favorisé la multiplication des organismes de protection au détriment de l'efficacité du système lui-même.

Pour remédier à cette situation, il fallait inévitablement consolider les structures existantes et assurer une plus grande uniformité d'une région à l'autre en ce qui concerne les modalités de fonctionnement. En 1969, le ministère des Terres et Forêts décidait de restructurer le système de protection sur une base régionale et de préconiser la création de sociétés autonomes, possédant une charte uniforme et des règlements relativement semblables pour l'ensemble des sept régions retenues. Cette réforme, déjà fort avancée sera complétée au cours de la prochaine année; pour la saison de protection débutant le premier avril 1972, six organismes régionaux pourront opérer dans le nouveau système et seul le Sud du Québec fonctionnera à partir de structures temporaires.

La carte I montre le périmètre des sept régions de protection tel qu'il apparaîtra en 1973. Le tableau de la page 94 identifie pour sa part les territoires couverts par les structures régionales de protection, l'intensité de protection qui y sera exercée en fonction de l'importance de l'utilisation des forêts, la localisation du siège social des organismes régionaux et l'échéancier de réalisation de la réforme. Il convient de mentionner que cette réorganisation complète des structures

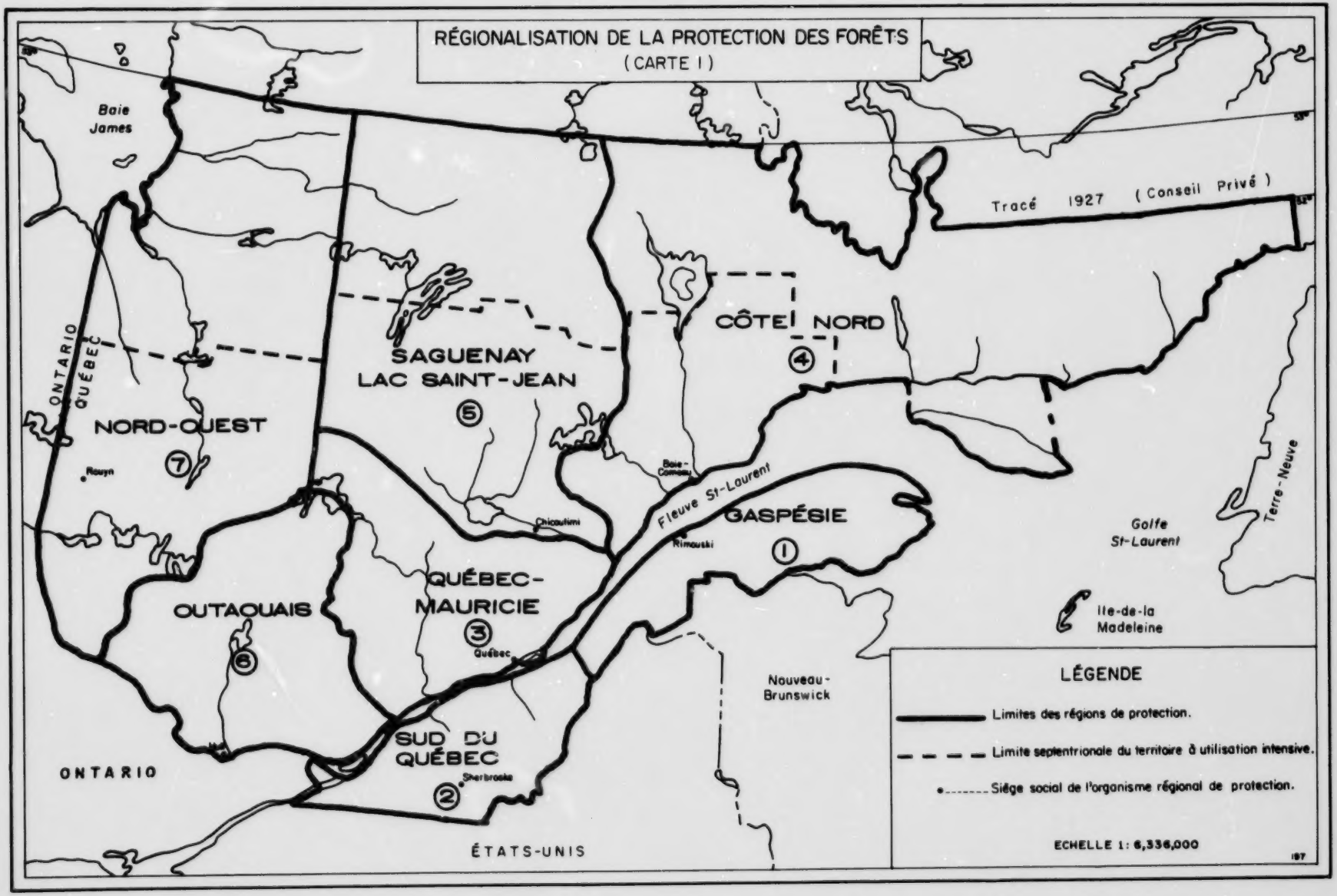

RÉGIONALISATION DE LA PROTECTION DES FORÊTS
(CARTE I)
Baie James
ONTARIO
QUÉBEC
Tracé 1927 (Conseil Privé)
SAGUENAY
LAC SAINT-JEAN
⑤
CÔTE-NORD
④
NORD-OUEST
⑦
Rouyn
Baie-Comeau
Chicoutimi
Fleuve St-Laurent
Rimouski
GASPÉSIE
①
Golfe St-Laurent
Terre-Neuve
Ile-de-la Madeleine
QUÉBEC-MAURICIE
③
Québec
OUTAOUAIS
⑥
Nouveau-Brunswick
SUD DU QUÉBEC
Sherbrooke
②
ONTARIO
ÉTATS-UNIS
LÉGENDE
Limites des régions de protection.
Limite septentrionale du territoire à utilisation intensive.
Siège social de l'organisme régional de protection.
ECHELLE 1: 6,336,000
187

TABLEAU I

REORGANISATION DU SYSTEME DE PROTECTION

DES FORETS DU QUEBEC

Régions de protection	Siège social	Superficie protégée en milles carrés			Echéance
		Protection intensive	Protection extensive	TOTAL	
1 Gaspésie	Rimouski	17 350	--	17 350	1971
2 Sud du Québec	Sherbrooke	16 600	--	16 600	1973
3 Québec-Mauricie	Québec	28 500	--	28 500	1972
4 Côte Nord	Baie Comeau	24 050	65 200	89 250	1972
5 Saguenay-Lac St Jean	Chicoutimi	36 050	28 400	64 450	1972
6 Outaouais	Hull	31 200	--	31 200	1972
7 Nord-ouest	Rouyn	33 500	37 850	71 350	1972
TOTAL		187 250	131 450	318 700	

est réalisée à partir des associations de protection existantes ou des structures régionales du ministère des Terres et Forêts. Mentionnons que les territoires peu utilisés ou fréquentés seront soumis à une protection extensive; dans la partie septentrionale des forêts commerciales, le Gouvernement absorbera la totalité des frais de détection et de lutte.

Les modifications apportées à la politique de protection ainsi qu'au régime des concessions forestières obligeront cependant à repenser de nouveau l'administration des organismes de protection. Par ailleurs, la démocratisation de l'accès en forêt et l'intensification de ses usages secondaires permettront de moins en moins de faire supporter, par les seuls utilisateurs de matière ligneuse les responsabilités inhérentes à la protection des forêts contre le feu.

Pour ces raisons, il est peu probable que les détenteurs de permis de coupe continuent à participer aussi largement à l'orientation des activités des organismes de protection d'autant plus que la part relative de leur contribution tend à diminuer. De toute évidence, le Gouvernement est appelé à absorber une part plus grande des dépenses occasionnées par le libre accès du

grand public aux forêts et à jouer un plus grand rôle au sein des sociétés régionales.

En principe, les divers usagers de la forêt devraient se partager les frais de protection, compte tenu des risques supplémentaires qu'entraînent leurs activités. Les frais imputables à la culture et à l'exploitation des forêts pourraient être imputés à la gestion forestière. Quant aux autres utilisateurs, on pourrait considérer que les municipalités minières ou rurales, les clubs et les amateurs de chasse et de pêche ainsi que les villégiateurs soient tenus de défrayer eux aussi une partie des dépenses sous forme d'une taxe de protection. Bien que le Gouvernement n'ait pas encore élaboré de modalités précises de participation des différents usagers aux activités de protection, il est probable que les frais de protection supplémentaires occasionnés par une grande partie de la population soient couverts par le budget de l'Etat.

2-1.2 La prévention des incendies forestiers

S'il est impossible d'empêcher l'éclosion des feux résultant de causes naturelles comme la foudre, il y a sûrement moyen d'autre part de diminuer l'impact des nombreux incendies occasionnés par l'homme. C'est

d'abord par une meilleure éducation des personnes qui fréquentent la forêt que le Gouvernement envisage de prévenir les incendies forestiers. En deuxième lieu, il entend moderniser et compléter la législation et la règlementation relatives à la protection des forêts contre le feu, de manière à couvrir toutes les actions humaines en forêt, sans toutefois imposer des contraintes trop sérieuses à l'exercice des droits de la population ou à la réalisation de travaux en forêt.

Enfin, les prescriptions d'aménagement forestier seront beaucoup plus explicites quant aux précautions à prendre pour réduire les risques et les dangers de feu. Elles spécifieront entre autres, les mesures à prendre pour éliminer les amoncellements de débris laissés par certaines opérations mécanisées et pour réduire l'étendue des terrains soumis à la coupe à blanc.

2-1.3 La détection des incendies forestiers

Le système de détection des incendies qui était basé autrefois sur les renseignements complémentaires fournis par les patrouilles terrestres et les observateurs des tours de guet est maintenant assuré en presque totalité par une flotte aérienne.

Au cours des prochaines années, le ministère des Terres et Forêts entend assurer une meilleure coordination des activités de détection qui seront réalisées par les organismes régionaux de protection; de plus, il travaillera à l'amélioration des méthodes de détection, particulièrement dans les régions éloignées et les secteurs où l'absence de lacs, ou leur rareté, se fait sentir.

Le rendement d'un système de détection et de lutte contre les feux de forêt est largement tributaire de renseignements sur les conditions météorologiques existantes et sur les prévisions atmosphériques. Ces données servent à évaluer les dangers d'incendie et à adapter en conséquence le système de protection.

Au cours des prochaines années, le Gouvernement complétera le réseau de stations météorologiques utilisé à des fins prévisionnelles. Avec la collaboration du ministère des Richesses Naturelles, des appareils automatiques seront graduellement ajoutés au réseau actuel et installés dans tout le Québec, particulièrement dans la zone septentrionale. Le ministère des Terres et Forêts songe à se procurer des détecteurs d'éclairs conçus pour déterminer le déplacement des orages électriques sur le territoire; ces appareils devraient faciliter la localisa-

tion des feux de foudre qui sont particulièrement menaçants au Québec.

2-1.4 Combat des incendies forestiers

Le combat d'un feu de forêt doit être entrepris aussitôt que possible après sa découverte. Pour cela, il faut pouvoir compter sur une organisation de lutte placée en état d'alerte durant toute la saison de protection, dotée d'une grande mobilité et formée d'hommes expérimentés et compétents.

Etant donné qu'un grand nombre d'incendies sont causés par des usagers du milieu forestier, ces derniers seront tenus de respecter des normes bien définies de protection, en raison des risques additionnels qu'ils entraînent; ceci leur permettra de réaliser leurs activités avec une plus grande sécurité, d'entreprendre l'attaque initiale quand un incendie aura été causé par leur propre négligence ou encore, de prêter main forte à l'organisation régionale de protection chargée de diriger l'extinction des feux de forêt.

Les utilisateurs qui seront trouvés responsables de grossière négligence, soit en ne respectant

pas les normes de protection, soit en ne procédant pas au moment opportun à l'attaque initiale ou soit encore en refusant de collaborer avec les organismes régionaux de protection, se verront imposer de plus lourdes sanctions, y compris l'annulation possible de leurs permis d'exploitation.

Depuis l'été 1971, le ministère des Terres et Forêts utilise une flotte imposante d'avions-citernes (bombardiers d'eau) mise à sa disposition par le ministère des Transports du Québec. Cette flotte est actuellement composée de vingt-et-un appareils, dont quinze CL-215 capables de transporter 1 200 gallons d'eau chacun et six CANSO (P.B.Y.) d'une capacité de 800 gallons. Ces appareils ont prouvé leur efficacité au cours de la dernière saison en participant à la lutte contre les feux de forêt qui ont été particulièrement nombreux et violents.

Pour obtenir le maximum d'efficacité de ces avions-citernes, le Gouvernement a l'intention de consolider son centre de coordination de la lutte mis sur pied en 1971, d'établir de façon systématique un dispositif amélioré permettant de diriger les bombardiers d'eau au moyen d'avions-guides, de procéder au prolongement de certaines pistes d'atterrissage, et même d'en construire de nouvelles dans les régions qui en sont dépourvues, de

compléter l'organisation des bases secondaires d'opération et enfin, de préconiser l'utilisation de produits retardants pour combattre les incendies.

A très court terme, le ministère des Terres et Forêts intensifiera la formation d'équipes de choc pour intervenir encore plus rapidement en cas de feu. Il se chargera d'entraîner un personnel choisi et verra à le munir de l'équipement de combat le plus moderne et le plus efficace qu'il soit possible d'utiliser. Etant donné que la saison de protection coïncide en grande partie avec la période estivale, la constitution de ces équipes fournira du travail à plusieurs étudiants, lesquels seront encadrés par des techniciens spécialisés.

Cette mesure permettra de résoudre en partie les problèmes de main-d'oeuvre liés au caractère saisonnier de la protection des forêts. La formation d'équipes de choc ne constituera pas un précédent au Québec car, depuis quelques années, des Indiens ont été engagés à cette fin dans certaines régions éloignées.

2-2 Lutte contre les insectes nuisibles et les maladies des arbres

Les insectes forestiers nuisibles et les

maladies des arbres représentent les deux agents naturels de destruction les plus menaçants pour les forêts du Québec. L'importance des dégâts causés par ces agents a pris une telle ampleur ces dernières années, qu'un programme d'amélioration de la production forestière ne saurait être efficace sans une vigoureuse intervention pour contrôler cette destruction. En veillant à ce que les arbres en voie de croissance, ou ceux qui n'auront pas été récoltés, ne soient pas rendus inutilisables ou détruits prématurément par l'action de ces agents, il est effectivement possible d'augmenter de façon appréciable la productivité nette des forêts, en plus de permettre à ces dernières de continuer à exercer leur fonction de protection et de récréation.

Le Gouvernement entend surtout minimiser les pertes causées par les insectes et les maladies en intensifiant ses programmes de dépistage et de lutte contre les foyers d'épidémie et d'infection. L'envergure de cette tâche rendra nécessaire l'utilisation de toutes les ressources disponibles, d'autant plus que les programmes de lutte contre les insectes et les maladies ne pourront être organisés sur une base permanente en raison du caractère intermittant des infestations.

Il en résulte donc, en cas d'épidémie, que la réussite et le coût d'une intervention ne seront optimisés qu'en mobilisant les ressources scientifiques et les services des gestionnaires forestiers, des propriétaires et des exploitants intéressés.

2-2.1 Les insectes forestiers nuisibles

Dans le domaine particulier de la lutte contre les insectes forestiers nuisibles, le ministère des Terres et Forêts désire avant tout prévenir la mortalité des arbres et conserver les peuplements en bonne condition de croissance. Pour atteindre ce double objectif, la lutte sera généralement entreprise dès que les deux conditions suivantes existeront simultanément, à savoir d'une part, que des dommages significatifs sont constatés et, d'autre part, que des dégâts plus importants sont prévus pour l'année suivante. Ces éléments ne peuvent être connus qu'à la suite d'inventaires extensifs et intensifs de ces agents et surtout, d'une expertise sur leurs conditions de développement.

Les frais de lutte seront assimilés à des dépenses de gestion forestière et entreront dans le calcul des redevances exigibles des permissionnaires, à moins que

la vocation prioritaire des forêts affectées ne soit autre que la production ligneuse à des fins commerciales.

Depuis quelques années, le Gouvernement du Québec a totalement abandonné le DDT pour la réalisation de ses travaux de pulvérisation aérienne et l'a remplacé par des insecticides aux effets moins persistants. Des recherches effectuées présentement par le Gouvernement du Canada devraient permettre avant longtemps d'utiliser des moyens biologiques absolument inoffensifs pour l'environnement, de préférence à des produits chimiques, pour combattre les épidémies de la tordeuse des bourgeons de l'épinette.

Lorsqu'une épidémie d'insectes aura, malgré tous les efforts déployés, entraîné la mort des arbres infestés sur de grandes superficies, les gestionnaires forestiers seront tenus de réorienter leurs programmes de coupe de bois. Ainsi, dans le cas de l'épidémie de la tordeuse des bourgeons de l'épinette qui sévit actuellement dans le sud-ouest du Québec, des exploitations devront être réalisées en priorité dans les peuplements de sapin et dans les secteurs infestés ou susceptibles de l'être, quitte à ce que les coupes soient réduites ailleurs.

Mentionnons, enfin, qu'une entente précisera les conditions d'une collaboration en matière d'entomologie entre le ministère des Terres et Forêts et le Centre de Recherches forestières des Laurentides, organisme situé à Québec et rattaché au Service canadien des forêts (ministère fédéral de l'Environnement).

2-2.2 Les maladies des arbres

Les méthodes de lutte contre les maladies des arbres sont en général peu applicables sur une grande échelle à cause de leur coût prohibitif. Pourtant, ces maladies causent des pertes très considérables aux forêts du Québec. Il est impossible en conséquence d'exercer dans ce domaine une action directe aussi importante que dans celui du feu et de l'entomologie. Le ministère des Terres et Forêts apportera néanmoins à ces problèmes une attention plus grande que dans le passé.

Il est à espérer qu'avec l'intensification de l'aménagement forestier, les pertes dues aux caries, aux chancres et à divers champignons parasites pourront être réduites dans une proportion très appréciable. Le Gouvernement se donnera les moyens de répondre aux demandes formulées par le public sur ces questions et de

conseiller les gestionnaires forestiers sur la nature des traitements sylvicoles requis en vue de minimiser les pertes dues aux maladies cryptogamiques.

Le Gouvernement du Québec établira également dans une entente avec le ministère fédéral de l'Environnement, les modalités de collaboration du Service canadien des forêts en matière de pathologie forestière, notamment en ce qui a trait à l'inventaire des maladies des arbres et à l'exécution de travaux de recherche.

2-3 Education en conservation des forêts

En intensifiant ses programmes d'éducation en conservation, le ministère des Terres et Forêts entend remédier aux problèmes observés depuis la libéralisation de l'accès en forêt et l'augmentation des pressions exercées sur les milieux naturels. Même si plusieurs organismes indépendants oeuvrent déjà dans ce secteur, aucune autorité n'est apparue jusqu'ici pour les guider et les aider, c'est-à-dire pour stimuler et coordonner cette éducation à l'échelle du Québec, leur fournir les instruments efficaces et l'assistance nécessaire, produire le matériel éducatif requis, introduire la philosophie de la conservation dans toutes les activités éducatives et de

plein air, bref, faire en sorte que la conservation devienne une préoccupation constante de l'individu.

L'action du ministère des Terres et Forêts en matière d'éducation en conservation s'étendra particulièrement aux programmes suivants:

- constitution d'une banque de matériel éducatif et de vulgarisation (bulletins, ouvrages de vulgarisation, affiches, photographies, diapositives, films, montages audio-visuels, etc.) dans tous les domaines qui touchent la conservation forestière. Ceci nécessitera l'utilisation des moyens de communication de masse pour la vulgarisation des connaissances forestières, des fonctions essentielles de la forêt, des principes fondamentaux de l'équilibre des milieux naturels, etc.;

- aide technique à l'établissement de stations écologiques et de sentiers d'initiation à l'écologie et à la conservation des ressources naturelles. Ces équipements constituent des lieux où les valeurs éducatives, scientifiques, culturelles et récréatives se marient harmonieusement pour favoriser la connaissance et le respect de la forêt;

- assistance technique et financière aux nombreux organismes oeuvrant dans le domaine de l'éducation en conservation, tels que commissions scolaires, CEGEP, Clubs 4-H, scouts, Cercles de Jeunes Naturalistes ou biologistes, professeurs, camps de jeunes, groupes spécialisés, etc.;

- collaboration avec les divers organismes gouvernementaux de protection de l'environnement, particulièrement pour la lutte contre la pollution sous toutes ses formes et pour la préservation de l'esthétique des paysages;

- établissement de réserves écologiques, avec tout ce que cela comporte à partir du choix des sites jusqu'à la législation et la protection;

- aménagement de sentiers de motoneige en dehors des parcs.

Par ses programmes d'éducation en conservation, le ministère des Terres et Forêts ne veut pas freiner les activités personnelles ou privées, ni se substituer aux organismes en place qui oeuvrent déjà dans les domaines de l'organisation et de l'animation des loisirs de plein air ainsi que dans celui de l'éducation en conservation. C'est pourquoi il entend soutenir les initiatives

privées qui feront appel à sa collaboration, à la condition toutefois qu'elles s'inscrivent dans un plan d'ensemble.

A cause de l'ampleur de cette tâche, le Ministère ne pourra vraisemblablement pas réaliser lui-même tous les projets locaux ou régionaux d'éducation en conservation; son influence s'exercera surtout au niveau provincial, mais il adaptera son action aux caractéristiques de la clientèle sollicitée en ayant recours aux techniques qui permettront la plus grande efficacité.

3- AMELIORATION DE LA PRODUCTION FORESTIERE

La demande québécoise en matière ligneuse sous forme de grumes doit atteindre 1.7 milliards de pieds cubes en 1985, soit à peu près le volume de la possibilité des forêts du Québec calculée selon les normes actuellement en usage. On peut également s'attendre à une réduction nette de la superficie boisée en raison de l'installation de nouvelles lignes de transport d'énergie électrique, de l'inondation de nouvelles vallées pour fins d'installations hydro-électriques et de la création de quelques parcs nationaux et provinciaux au cours de cette période. Le retour à l'état forestier de nombreuses ter-

res agricoles abandonnées devrait tout juste compenser pour la diminution des superficies boisées causée par le développement du réseau routier, l'urbanisation croissante, etc.

L'industrie forestière québécoise ne pourra pas tirer pleinement profit de la conjoncture prévisible si elle doit faire face à une pénurie de matière ligneuse. Cette pénurie risque de se manifester au cours des prochaines années, non en termes de disette physique, mais plutôt de rareté économique. En effet, la capacité du Québec à concurrencer sur les marchés mondiaux dépend beaucoup plus de la possibilité de produire des arbres aux coûts les plus bas que de fournir le maximum de produits répondant aux besoins du marché. Ces deux variables devront retenir notre attention de façon constante, car la réduction des coûts et la satisfaction des besoins futurs ne pourront être réalisées sans un effort soutenu de l'Etat et des différents gestionnaires.

La capacité de satisfaire les besoins en bois est fonction de la quantité de matière ligneuse que l'on peut récolter économiquement et sans épuiser la forêt. Pour répondre à la demande future au moment opportun, il est donc nécessaire d'accroître le rendement des

forêts par une intervention consciente et planifiée de l'homme dans le processus de croissance des arbres. Le développement de la forêt pourra ainsi s'effectuer à un rythme correspondant à l'évolution de la demande. L'amélioration de la production forestière pourra être réalisée, à court et moyen terme, par des travaux sylvicoles et, à long terme, par des travaux de reboisement.

3-1 Les travaux sylvicoles

Une fois que les décisions d'aménagement relatives au stock forestier ont été prises, il faut ensuite accélérer l'accroissement de la production dans les forêts. Cette mise en valeur nécessite cependant des investissements importants et de vastes moyens en personnel; cependant, les dépenses qu'entraîne l'exécution de travaux sylvicoles ne doivent pas taxer indûment le prix final des produits qui seront livrés à la consommation. Pour éviter de détériorer davantage la capacité concurrentielle des bois du Québec, l'augmentation de la production devra donc satisfaire des critères de rentabilité très stricts. L'économie forestière a évolué de telle manière au cours de la dernière décennie que tout effort pour améliorer la production doit s'accompagner d'une augmentation de productivité.

D'ores et déjà, il semble que la production des bois nécessaires au développement économique devra être assurée selon deux types de sylviculture bien différenciés. D'une part, une sylviculture intensive, applicable là où les interventions fréquentes de la main-d'oeuvre forestière seront possibles à cause de la proximité des zones habitées et de la densité du réseau routier. De telles interventions ne seront justifiées que sur les terrains capables d'assurer une bonne rentabilité aux investissements, c'est-à-dire sur les sites de première et de deuxième qualité seulement. D'autre part, on devra se borner à une sylviculture nécessitant un minimum d'intervention humaine dans les régions où il sera impossible de disposer en permanence de la main-d'oeuvre requise, soit dans les régions éloignées.

Avant d'intensifier les programmes de travaux sylvicoles, il faudra également évaluer quelles forêts sont susceptibles, en raison de la qualité du site, du type de couvert et de leur âge, de produire dans de bonnes conditions de rentabilité les bois correspondant à la demande prévue. Ensuite, le zonage viendra confirmer la vocation de ces forêts de manière à garantir leur existence jusqu'au moment de la réalisation du revenu escompté.

Les prévisions de la demande laissent apparaître notamment qu'il faudra accroître la production des bois feuillus de 376% d'ici à 1985, et celle des bois résineux de 64%, afin de répondre aux besoins de l'industrie des pâtes et papiers.

Il en ressort que l'on devra faire appel de façon plus pressante à la forêt privée pour rencontrer les objectifs de production. Celle-ci bénéficie, en effet, de nombreux avantages pour la sylviculture intensive et, de ce fait, doit contribuer davantage à l'effort de production qui s'impose. Dans cette perspective, le Gouvernement se donnera les moyens nécessaires pour convaincre la majorité des propriétaires forestiers de l'urgence d'améliorer leurs boisés.

La rentabilité des programmes de travaux sylvicoles pourra être augmentée au niveau de la collectivité en ayant recours notamment à la main-d'oeuvre forestière déplacée par la mécanisation, à certaines personnes qui bénéficient de l'aide sociale dispensée par l'Etat et même aux étudiants durant la période estivale.

Le ministère des Terres et Forêts entend, d'autre part, faire concourir davantage les exploitants

forestiers à la mise en oeuvre culturale de l'aménagement, en leur imposant des modalités précises de coupe; cette pratique sera surtout utilisée pour l'application de traitements commerciaux. Dans le cas des interventions précommerciales, les travaux seront généralement exécutés par la Société de gestion forestière ou encore par REXFOR.

En plus de la production de matière ligneuse à des fins industrielles, on assigne à la forêt de multiples rôles dont la réalisation implique des aménagements particuliers. Si leur conception relève d'organismes spécifiques (ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche pour les parcs, etc.), les travaux de mise en valeur de la forêt doivent être effectués par le ministère des Terres et Forêts, les mêmes techniques sylvicoles prévalant dans tous les types d'aménagement.

En d'autres termes, lorsqu'il s'agira d'aménager des peuplements pour fins de récréation de plein air, de mise en valeur de la faune, de protection de l'environnement, etc., le ministère des Terres et Forêts se chargera d'appliquer les traitements requis, en prenant soin, toutefois, de se conformer aux prescriptions émises par les gestionnaires directement intéressés.

3-2 Le reboisement

Certains modes de reboisement qui nécessitent des investissements élevés par unité de surface seront à l'avenir réservés aux meilleures stations et ne porteront, dans la mesure du possible, que sur des essences de valeur ou à croissance rapide, comme le peuplier, le mélèze, le pin gris, etc. Cette nécessité de concentrer et de spécialiser l'effort de reboisement conduira le Gouvernement à intensifier ses programmes là où il serait avantageux d'assurer un renouvellement rapide de la forêt et là où les conditions écologiques et économiques ne permettent pas une production agricole compétitive.

Dans le but d'obtenir un meilleur rendement des travaux de reboisement, le ministère des Terres et Forêts continuera à s'intéresser à l'amélioration des essences et à l'augmentation de la productivité de ses pépinières. En produisant un nombre restreint d'essences, en standardisant ses techniques de production de semis et de plantation, en augmentant les chances de survie des arbustes et en étendant sur une période de quatre mois les travaux de reboisement par l'utilisation de chambres froides, le Ministère contribuera à diminuer de façon marquée le coût du reboisement. A chaque fois que la chose sera

possible, il faudra rechercher la complémentarité des objectifs sociaux et forestiers afin d'augmenter la rentabilité du reboisement au niveau de la collectivité par la création d'emplois dans les régions défavorisées.

Même si la plantation et l'ensemencement constituent d'excellentes techniques pour assurer le renouvellement rapide des aires exploitées, le Gouvernement n'amplifiera pas son programme de reboisement, du moins jusqu'à ce que soit complété un inventaire des aires où une telle pratique est indispensable. Le ministère des Terres et Forêts recherchera une régénération accélérée par l'emploi de pratiques culturales, partout où la régénération ne se réalisera pas naturellement ou tardera à venir. La majorité des travaux effectués dans la zone des forêts feuillues devront avoir pour effet de favoriser les essences feuillues de valeur plutôt que les bois résineux ou de transition.

La priorité pour les travaux de reboisement sera donnée aux projets réalisés en vue de la protection de l'environnement, dont la création d'espaces verts à proximité des agglomérations urbaines. Pour les travaux effectués sur des terrains privés, le Gouvernement continuera de distribuer gratuitement les plants et les

semences et de prêter les équipements spécialisés qui sont nécessaires. Cette aide matérielle ainsi que l'assistance technique seront toutefois dispensées dans le cadre d'un régime intégré d'aide aux propriétaires privés, moyennant certaines garanties quant à la qualité et la continuité de la gestion.

CHAPITRE 4

MISE EN VALEUR DE LA FORÊT PRIVÉE

Malgré la faible superficie du territoire qu'elles occupent, les forêts privées apportent une contribution majeure à l'économie forestière du Québec. Chaque année, ces forêts fournissent environ 20% des approvisionnements en bois requis par l'industrie des pâtes et papiers. De plus, elles produisent quantité d'autres biens de consommation, tels que bois de sciage, arbres de Noël, bois de chauffage, résine, piquets et eau d'érable.

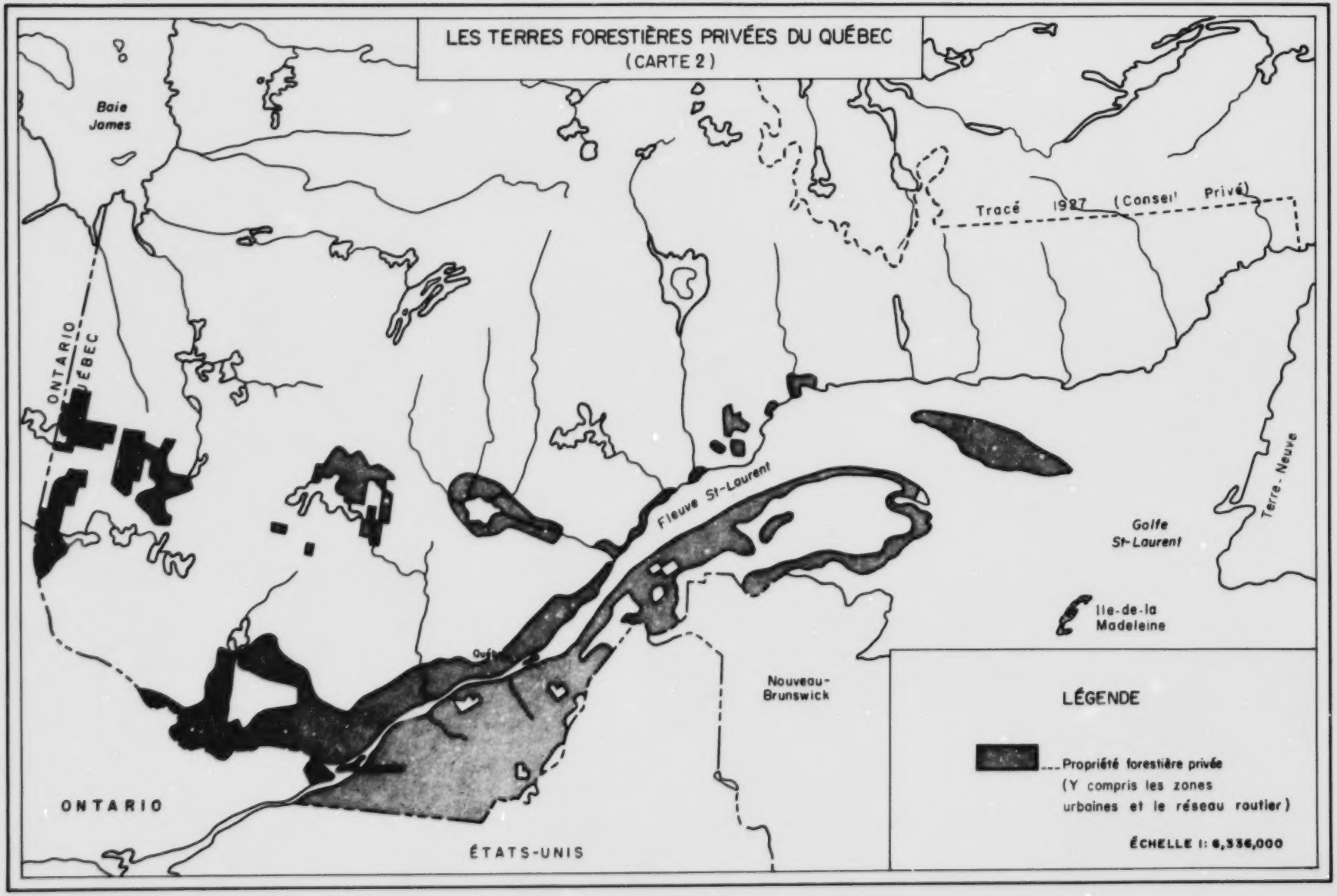
Ces forêts prennent une importance prépondérante pour la collectivité en raison de leurs caractéristiques particulières. Elles occupent les terres les plus productives, les plus accessibles et les mieux placées par rapport aux usines de transformation du bois et aux agglomérations urbaines (voir carte 2). La main-d'oeuvre nécessaire à leur mise en valeur est abondante et habite à proximité. Tous ces éléments contribuent à faire des forêts privées un atout précieux pour la production de matière ligneuse, pour la fourniture d'espaces boisés aux fins de la récréation de plein air et pour la

conservation de l'environnement.

De nombreux obstacles empêchent toutefois la collectivité et les propriétaires eux-mêmes de bénéficier de tous les avantages offerts par les forêts privées. Au premier chef, il convient de signaler leur morcellement excessif et l'exiguïté de leur étendue, l'hétérogénéité des peuplements, l'état d'abandon auquel plusieurs d'entre elles sont laissées et la compétition pour l'usage de l'espace rural.

En second lieu, la liberté fondamentale des propriétaires reliée, chez plusieurs, à un manque de motivation, l'absence de politique forestière, l'inadaptation de l'aide gouvernementale et la déficience des structures de vulgarisation et de mise en marché ne facilitent guère l'amélioration de la production des forêts privées.

Enfin, le faible degré de mécanisation des opérations forestières, la mauvaise articulation de l'offre et de la demande (manque de débouchés pour certaines essences) et surtout, l'influence profonde des problèmes agricoles sur le comportement de certains propriétaires ne permettent pas d'optimiser la contribution des forêts privées au développement économique et social du Québec.


LES TERRES FORESTIÈRES PRIVÉES DU QUÉBEC
(CARTE 2)
Baie James
Tracé 1927 (Conseil Privé)
ONTARIO
QUÉBEC
Fleuve St-Laurent
Golfe St-Laurent
Terre-Neuve
Ile-de-la Madeleine
Nouveau-Brunswick
ONTARIO
ÉTATS-UNIS
LÉGENDE
Propriété forestière privée
(Y compris les zones urbaines et le réseau routier)
ÉCHELLE 1: 6,336,000

Pour favoriser le développement des forêts privées, tout en atténuant la concurrence exercée par les forêts publiques au niveau de la mise en marché des bois, il devient nécessaire d'intensifier l'action des pouvoirs publics par l'orientation de la production forestière privée. Cette intervention ne pourra cependant pas être réalisée sans qu'il soit tenu compte adéquatement des privilèges inhérents au droit de propriété.

La propriété, c'est essentiellement un ensemble de droits permettant au possesseur d'un bien d'en user et d'en disposer d'une façon exclusive et absolue, sous réserve dans certains cas, de limitations énoncées dans des lois ad hoc. La société peut en effet se réserver des droits particuliers sur la propriété individuelle, mais cette pratique est très peu répandue au Québec, particulièrement dans le secteur forestier.

Dans l'exercice de leurs droits de propriété, il peut arriver, et il arrive effectivement que des propriétaires posent des actes incompatibles avec les objectifs poursuivis par la société. Pour remédier à cette situation, les pouvoirs publics sont justifiés d'intervenir afin de sauvegarder l'intérêt de la collectivité ou celui des générations à venir. Au Québec, on admettrait

mal cependant que l'Etat s'accapare par expropriation de la totalité ou d'une partie des forêts privées dans le but de poursuivre ses objectifs; c'est donc vers d'autres méthodes d'intervention qu'il faut regarder.

Les pages qui suivent traiteront de la politique qu'entend adopter le Gouvernement afin d'harmoniser la production de la forêt privée avec celle des forêts de l'Etat. Cette politique comporte à la fois des mesures institutionnelles, fiscales, financières, techniques et législatives.

I- PRINCIPES GENERAUX D'INTERVENTION

L'intervention de l'Etat dans le secteur de la forêt privée ne peut continuer d'être réalisée au hasard, et uniquement pour la solution de problèmes à court terme. Il est maintenant essentiel de mettre en oeuvre une politique forestière pour ce secteur, conformément aux objectifs de la collectivité. Cette politique sera basée sur un certain nombre de principes dont l'objet est de sauvegarder à la fois les intérêts des particuliers et ceux de la société. Les principes sur lesquels s'appuiera l'intervention gouvernementale dans la production forestière privée sont les suivants:

- les forêts publiques et les forêts privées doivent ensemble participer à la réalisation des objectifs de production de matière ligneuse et de maintien d'espaces boisés parce que toutes les deux contribuent à la formation du patrimoine forestier et à l'approvisionnement en bois des usines;

- l'ingérence directe dans la gestion des forêts privées n'est pas de la compétence légale ni de la vocation naturelle du Gouvernement;

- le développement forestier ne peut être réalisé sans la participation volontaire des propriétaires forestiers;

- la politique forestière doit laisser aux particuliers la libre administration de leurs bois, sauf dans les forêts de protection. Elle ne doit leur prescrire ni leur interdire aucun mode de gestion particulier;

- l'Etat est justifié de prendre les moyens incitatifs nécessaires pour stimuler le développement forestier chaque fois que l'intérêt général l'exige;

- l'Etat doit réduire au minimum les obstacles institutionnels et fiscaux au développement des forêts privées;

- l'aide gouvernementale pour la mise en valeur de la forêt privée ne peut être accordée aux propriétaires forestiers sans que ces derniers ne donnent, en contrepartie, des garanties sérieuses.

2- STRUCTURES D'ORGANISATION DE LA FORET PRIVEE

La nécessité d'orienter la production forestière privée, tout en écartant l'Etat d'une ingérence directe dans la gestion des forêts privées, a incité le ministère des Terres et Forêts à rechercher un système intermédiaire de discipline à base professionnelle, où la tâche de gestion serait déléguée à des organisations dont la direction technique serait assumée par des spécialistes forestiers.

Il s'agit de donner à l'initiative privée un cadre institutionnel lui permettant de généraliser les pratiques les plus efficaces d'aménagement, de protection, de sylviculture et de mise en marché. En outre, il est important que cette action soit menée non par des propriétaires forestiers isolés, mais plutôt par des organismes possédant certaines prérogatives de puissance publique.

A cause du nombre très important de propriétaires forestiers, de la diversité de leurs besoins et de l'intérêt majeur qu'ils portent à la gestion de leurs biens, il est impensable que le ministère des Terres et Forêts réalise seul l'application des programmes relatifs aux forêts privées. Le Ministère peut tout au plus contrôler l'application de la politique forestière et suggérer une structure d'auto-gestion aux détenteurs de ces massifs boisés, tout en les aidant dans leurs démarches.

Le choix d'un cadre institutionnel devait être fait de manière à identifier un seul responsable de la mise en oeuvre des programmes élaborés pour les forêts privées. Bien que la formule coopérative ou un organisme para-gouvernemental auraient pu être préconisés, le Gouvernement préfère retenir les Offices ou les Syndicats de producteurs de bois comme base d'une nouvelle organisation professionnelle pour travailler au niveau de chaque région à la promotion de la gestion des forêts privées. La mise en place d'un système unique de coopération vise une meilleure rentabilité des tâches de production. La région administrative apparaît être l'encadrement géographique idéal pour une telle opération car

elle représente une dimension suffisante et un milieu encore à l'échelle humaine pour les propriétaires forestiers.

En proposant d'utiliser les Syndicats de producteurs de bois pour mettre en oeuvre la politique forestière relative aux forêts privées, le Gouvernement entend profiter de l'expérience acquise par ces organismes auprès des producteurs privés. Ces Syndicats, issus qu'ils sont du milieu rural, sauront peut-être mieux que l'Etat préparer les esprits à une rationalisation des activités de gestion forestière, grâce à l'influence qu'ils exercent non seulement sur leurs membres, mais également sur les autres propriétaires. Cependant, cette proposition implique qu'il faudra entreprendre la restructuration de ces Syndicats, étendre leurs responsabilités à l'aménagement forestier et préciser les modalités de leur collaboration avec le ministère des Terres et Forêts.

2-1 Création d'Associations régionales de sylviculteurs

Les Syndicats ou Offices de producteurs de bois seront invités à accélérer leur intégration et à étendre leur juridiction sur la base des régions administratives gouvernementales. Le Gouvernement leur propose-

ra ensuite un nouveau statut juridique qui, tout en tenant compte de leurs objectifs présents, exposera clairement leurs nouvelles responsabilités, leurs modes de fonctionnement, leurs sources de financement et les modalités de participation des propriétaires forestiers à leur administration. Une fois organisés sur une base régionale et dotés de structures adéquates de fonctionnement, ces Syndicats deviendront des "Associations régionales de sylviculteurs"; ces organismes pourront être regroupés en une Fédération provinciale, laquelle constituera l'interlocuteur privilégié du Gouvernement pour toutes les questions concernant la propriété forestière privée.

Chaque association aura une compétence strictement régionale et ses principaux rôles seront les suivants:

- participer, en collaboration avec le ministère des Terres et Forêts, à l'élaboration des orientations régionales de production concernant les forêts privées;
- collaborer à l'application des objectifs régionaux fixés pour les forêts de production (cette action pourra être réalisée grâce aux plans de gestion dont la préparation deviendra éventuellement obligatoire pour chaque propriétaire forestier);
- veiller à l'application de la législation forestière sur les propriétés qui y seront soumises;
- agir comme intermédiaire entre l'Etat et les propriétaires en vue de l'obtention des avantages financiers ou techniques prévus dans la politique forestière;

- assurer la gestion contractuelle de certains terrains à la demande des propriétaires, moyennant une redevance annuelle et un engagement à long terme de ces derniers;

- rechercher avec le ministère des Terres et Forêts les formules favorisant des économies d'échelle au niveau de la gestion et de l'exploitation et préconiser leur application;

- vulgariser les méthodes d'aménagement, de protection, de sylviculture intensive et d'exploitation;

- mettre certains équipements spécialisés à la disposition des propriétaires (planteuses mécaniques, débusqueuses, etc.);

- fournir des conseils ou des services techniques relatifs au marquage des coupes, à l'exécution de travaux de reboisement, à la construction des chemins, au mesurage, etc.;

- participer à la défense des forêts contre les incendies;

- voir à l'administration des dispositions relatives à la mise en marché des bois produits sur les terrains privés.

Le rôle considérable que le Gouvernement désire confier aux "Associations régionales de sylviculteurs", en vue d'orienter la production de quelque 15 millions d'acres de forêt privée, nécessite la mise en oeuvre de moyens de fonctionnement correspondant à l'ampleur de la tâche. Ces associations devront disposer d'un personnel technique hautement qualifié qui sera appelé à jouer un rôle d'animateur vis-à-vis des propriétaires forestiers; les ingénieurs et les techniciens forestiers

requis dans chaque région seront en proportion du nombre de propriétaires privés, de l'étendue des territoires boisés et de l'intensité de l'aménagement.

Le financement des associations régionales pourra être assuré par l'un ou l'autre des moyens suivants, ou par une combinaison de ceux-ci:

- paiement par les propriétaires d'une redevance sur les bois récoltés (mode actuel de financement des organismes chargés de l'exécution des plans conjoints);
- cotisation annuelle des propriétaires qui adhéreraient volontairement à une telle association en vue de bénéficier des services offerts;
- subvention gouvernementale de fonctionnement;
- revenus d'opération.

2-2 Collaboration entre l'Etat et les "Associations régionales de sylviculteurs"

Les Associations de sylviculteurs constitueront en quelque sorte une superstructure régionale qui sera au service des propriétaires de massifs boisés. En plus de participer au développement et à l'orientation

de la production de la forêt privée par la mise en oeuvre de la politique forestière, ces associations auront pour tâche d'encadrer les actions de tout propriétaire, quelle que soit la superficie de sa forêt, et de préconiser par animation les avantages d'un aménagement forestier intensif.

L'Etat, les associations régionales et leur fédération provinciale se devront de travailler en étroite collaboration. Par exemple, le choix des orientations régionales de production et la modification de la politique forestière impliqueront la consultation des représentants des propriétaires forestiers. La collaboration la plus grande devra également exister au sein de ces associations. Le Gouvernement devra aussi rendre opérationnelles un certain nombre de mesures d'aide fiscale, financière, législative et technique afin d'aider les Associations régionales dans leur travail de promotion auprès des propriétaires.

Dans le but de surveiller et de renforcer l'action des associations de sylviculteurs, le Gouvernement contrôlera la légalité de leurs décisions et pourrait même leur confier la constatation des infractions commises par les propriétaires ainsi que la poursuite des récalcitrants.

En donnant à ces associations certaines prérogatives de puissance publique, l'Etat entend augmenter davantage l'efficacité de leur action auprès des propriétaires forestiers. Le Gouvernement se réservera toutefois d'intervenir au besoin dans ce domaine.

3- MESURES FISCALES

La rentabilité financière des travaux de sylviculture intensive s'avère souvent très faible pour les propriétaires forestiers. En effet, la majorité des investissements de production réalisés en forêt ne peuvent être amortis que sur une période relativement longue. Par les charges supplémentaires qu'elle impose au cours de la période de croissance des arbres, la fiscalité applicable aux propriétés forestières privées et à leurs détenteurs est donc susceptible d'entraîner certains abus d'exploitations ou un manque d'initiative en matière de sylviculture.

Par contre, un système de taxation adapté aux exigences de le production forestière et harmonisé avec les objectifs de la politique forestière, peut amener les propriétaires forestiers à procéder à l'aménagement de leurs boisés et à pratiquer une sylviculture intensive.

Le Gouvernement ne croit pas pour le moment que le système fiscal actuel, la taxation foncière exceptée, constitue une entrave majeure au développement forestier. Pour orienter la production forestière privée, il semble plus urgent de mettre l'accent sur les mesures financières, techniques, législatives et institutionnelles plutôt que de réviser, pour des fins exclusivement forestières, certaines dispositions de l'impôt sur les droits de succession et de l'impôt sur le revenu.

Cette réforme ne serait entreprise que si ces éléments devenaient des obstacles vraiment sérieux à la mise en oeuvre de la politique forestière. Néanmoins, le Gouvernement est disposé à éliminer le droit de coupe additionnel (fonds d'éducation) exigible des producteurs de bois à pâte et à modifier les règles d'évaluation foncière en vue d'éliminer les obstacles les plus flagrants à la production forestière ou au maintien d'espaces boisés.

3-1 Elimination du droit de coupe additionnel (fonds d'éducation)

En vertu de l'article 83 du chapitre 92 de la Loi des terres et forêts, tout propriétaire de ter-

ritoires boisés situés dans la province, sauf les colons et les cultivateurs, doit payer au ministre des Terres et Forêts, depuis 1946, une contribution de quinze cents par corde de bois destiné à la fabrication de la pâte et du papier, ou produits accessoires de la pâte. Cette redevance avait pour but, à l'origine, de financer un "fonds d'éducation", car on voulait venir en aide aux corporations scolaires et améliorer leur situation financière.

Sauf pour les bois récoltés sur les terres publiques pour lesquels cette contribution est comprise dans les droits de coupes facturés, cette loi a toujours suscité des problèmes d'application à cause des difficultés de perception et de l'absence de sanction contre les récalcitrants. En général, le ministère des Terres et Forêts s'est limité à expédier une facture annuelle aux propriétaires concernés sur réception de leur rapport de coupe. Depuis une dizaine d'années, cette loi a permis au Gouvernement de récupérer entre $50 000 et $80 000 annuellement, la plus grande partie venant des propriétaires de vastes massifs boisés, lesquels pouvaient difficilement échapper au contrôle gouvernemental.

Le Gouvernement entend éliminer ces droits de coupe supplémentaires et abolir l'article 83. Les buts

poursuivis par cette loi ne sont plus adaptés à l'époque. La perception de cette taxe, d'ailleurs remise en question par la modification du système de redevances, était discriminatoire et exerçait même un effet négatif sur les investissements en forêt.

3-2 Adaptation des modalités législatives d'évaluation foncière en fonction des caractéristiques de la production forestière

A cause de la longue période d'attente qu'impose la culture des forêts, il est dangereux qu'une grande proportion des bénéfices résultant de la vente des bois soit absorbée par la taxe foncière. Par exemple, un propriétaire forestier qui attendrait à la fin d'une révolution pour effectuer la récolte de ses bois, verrait entre-temps les taxes foncières être prélevées annuellement et s'accumuler à intérêt composé. Il y a donc un grave danger d'exploitation prématurée ou de confiscation si la taxe est trop élevée et si la terre est peu productive.

Les systèmes de taxation foncière qui existaient auparavant n'encourageaient pas les individus à se porter acquéreur de terrains dénudés, ni à reboiser ceux qu'ils possédaient déjà. De plus, les propriétaires de peuplements en voie de croissance étaient parfois

incités à les couper rapidement plutôt qu'à leur appliquer des traitements sylvicoles, surtout quand le montant de la taxe s'accroissait avec la valeur des peuplements.

Dans la nouvelle loi concernant l'évaluation foncière (Bill 48 sanctionné le 23 décembre 1971; chapitre 50 des lois de 1971), le Gouvernement a tenu compte des principes de taxation forestière de façon à éliminer les obstacles les plus flagrants, sans quoi l'ancien système aurait pu empêcher les propriétaires forestiers de respecter les orientations de production proposées.

Compte tenu des objectifs de cette loi et des caractéristiques de la production forestière, l'évaluation foncière des terrains boisés porte désormais sur le fonds et non sur les arbres qu'il supporte; en effet, les arbres qui sont considérés comme des immeubles par destination au sens du Code civil ont été exclus de cette catégorie pour les fins de la loi. L'article 1 de la nouvelle loi définit un immeuble par destination comme étant un objet mobilier placé à perpétuelle demeure par n'importe qui sur ou dans un immeuble par nature.

De plus, étant donné que la production forestière mobilise de vastes espaces, les terrains boi-

sés d'une superficie supérieure à dix acres sont maintenant assujettis aux taxes foncières selon leur valeur inscrite au rôle jusqu'à concurrence de $150 l'acre. D'autre part, les bâtiments destinés à l'exploitation d'un boisé, autres que les maisons et leurs emplacements, sont exempts de toute taxe foncière jusqu'à concurrence de la moitié de leur valeur inscrite au rôle [1].

Le total des taxes foncières municipales sur les immeubles visés dans le paragraphe précédent, autres que les maisons et leurs emplacements, ne doit pas dépasser annuellement un pour cent de leur valeur marchande imposable [1].

3-3 Maintien des dispositions législatives concernant le reboisement

Dans le but d'encourager les propriétaires forestiers à reboiser leurs terrains, le chapitre 92 de la Loi des Terres et Forêts prévoit à l'article 164 que, "tant qu'on y conserve au moins trois cents arbres

---

[1] Ces dispositions de la loi sur l'évaluation foncière cessent de s'appliquer dès que la propriété de ces boisés en est transférée à une personne, société ou corporation qui les a acquis pour fins de lotissement, de développement résidentiel, industriel ou commercial, de spéculation ou d'opérations immobilières quelconque.

à l'acre, les terrains reboisés gardent, et ce durant trente ans, l'évaluation qu'ils avaient avant la plantation; à l'expiration de cette période de trente ans, l'évaluation municipale de ces plantations, pourvu qu'elles restent à l'état de forêt, ne peut être modifiée que tous les dix ans". Cette mesure protège les reboiseurs contre une augmentation de taxe basée sur la valeur des peuplements, laquelle aurait pour effet de pénaliser l'initiative privée en matière de reboisement.

Dans la nouvelle loi sur l'évaluation foncière, le Gouvernement conserve les principaux avantages offerts par ces dispositions, mais restreint toutefois leur application aux seuls terrains situés en dehors des municipalités de cité, de ville ou de village. Par cette mesure, le Gouvernement veut contrer les spéculateurs fonciers qui ne seraient pas véritablement intéressés à la sylviculture et poursuivre quand même son oeuvre de reboisement chez les propriétaires ruraux.

4- ASSISTANCE FINANCIERE

La nécessité de recourir à la forêt privée pour augmenter considérablement la production forestière a incité le Gouvernement à élaborer de nouvelles

mesures d'aide financière susceptibles d'encourager les propriétaires à investir davantage dans la mise en valeur des terrains boisés ou non utilisés pour l'agriculture.

Toutes les formes d'aide financière que l'Etat entend consentir aux propriétaires forestiers, que ce soit pour les compenser d'un préjudice découlant d'une obligation sociale ou pour les inciter à adopter un comportement compatible avec les objectifs forestiers collectifs, ont avantage à être placées dans un cadre homogène. A cette fin, le Gouvernement mettra sur pied un régime intégré d'assistance aux producteurs privés; en plus d'unifier la politique d'aide financière, matérielle et technique aux forêts privées, cette formule permettra de mieux identifier les sources de financement et de comparer les investissements réalisés aux résultats obtenus.

Le régime d'assistance gouvernemental sera considéré comme un instrument au service de la politique forestière et plus particulièrement de ses objectifs d'ordre économique. Son caractère conditionnel, indicatif et sélectif permettra au ministère des Terres et Forêts de distribuer une aide en contrepartie de certaines garanties données par les propriétaires, de spécifier les pratiques forestières les plus conformes à l'intérêt

général et surtout, de fixer des priorités quant à la nature et au lieu des travaux à réaliser. Cette aide sera destinée autant à la petite qu'à la grande forêt privée, mais selon des modalités particulières à chacune.

De manière à mieux saisir les avantages que le Québec pourra retirer d'un régime intégré d'assistance à la propriété forestière, il convient de décrire brièvement ses objectifs, son statut juridique, ses sources de financement et ses modalités d'intervention.

4-1 Objectifs du régime intégré d'aide aux producteurs privés

Le régime d'aide gouvernemental vise les principaux objectifs suivants:

- financer, dans les limites de ses ressources, la réalisation des programmes de conservation et de mise en valeur des forêts privées;
- inciter les propriétaires forestiers à soumettre leurs massifs boisés à la politique forestière;
- assurer la réalisation d'objectifs économiques et sociaux d'intérêt général par les propriétaires forestiers privés;

- appuyer la mise en oeuvre des objectifs de production de matière ligneuse et de maintien d'espaces boisés fixés pour les forêts privées.

4-2 Statut administratif du régime d'aide

Le régime québécois d'assistance aux producteurs forestiers privés constituera un programme particulier au sein du ministère des Terres et Forêts. Pour assurer un caractère d'unicité à la politique gouvernementale d'aide et ainsi en augmenter l'efficacité, la conception et la programmation des mesures d'aide financière, matérielle et technique seront intégrées dans un ensemble cohérent. L'administration des programmes d'assistance sera assumée par le ministère des Terres et Forêts pour tout ce qui regarde la planification, la distribution des subventions, l'aide technique et matérielle, ainsi que le contrôle des résultats.

L'aide financière accordée sous forme de crédit nécessitera la mise sur pied d'un "Crédit forestier"; l'administration de ce crédit pourra ressortir à un organisme gouvernemental de crédit et de développement en milieu rural qui en assurerait du même coup la coordination avec les autres types de crédits dispensés dans le

même milieu. Le recours à un organisme public autonome pour l'octroi et la surveillance des prêts destinés aux producteurs forestiers vise à assurer une plus grande souplesse d'action dans la réalisation des objectifs du secteur.

4-3 Sources de financement

Etant donné que la majorité des interventions du régime d'assistance auront un caractère d'intérêt général, il est tout à fait normal que la plus grande partie de son financement lui soit fournie par une subvention annuelle tirée du budget du ministère des Terres et Forêts. Le coût du fonctionnement du régime d'assistance sera constitué des frais d'administration, d'une partie de l'intérêt sur les prêts et des subsides pour l'amélioration de la productivité. Il n'est pas exclu que le Gouvernement fédéral soit invité à participer au financement de ce projet dans le cadre du programme ARDA ou d'un programme global d'intervention en milieu rural.

4-4 Modalités d'intervention du régime intégré d'assistance

Le financement des travaux forestiers par le régime intégré d'assistance dépendra de la nature

des projets autorisés et sera ajusté en fonction des priorités établies d'après le statut des bénéficiaires et les résultats escomptés. A la demande des propriétaires de forêts privées et sur recommandation des autorités compétentes, le Gouvernement pourra intervenir pour aider à financer par des subventions, par des prêts en numéraire, par des prêts sous forme de travaux réalisés par les Associations régionales de sylviculteurs, par la fourniture de semences et de plants ou par la location de terrains boisés, l'un ou l'autre des travaux suivants:

- mesures pour éviter la destruction des massifs forestiers, par démembrement ou par surexploitation, quand l'intérêt général l'exigera;

- prévention des incendies forestiers;

- boisement, reboisement ou amélioration de la composition de peuplements par ensemencement et par plantation;

- augmentation de la productivité des forêts situées dans les zones d'aménagement intensif par des traitements sylvicoles ou d'autres moyens;

- assurance contre les risques naturels.

- amélioration de l'accessibilité des massifs boisés par la construction de chemins;

- établissement et fonctionnement de groupements forestiers ou autres formes d'association de propriétaires;

- achat d'équipement ou de machinerie pour fins de protection, de reboisement, d'aménagement ou d'amélioration de la forêt;

- culture des arbres de Noël;

- aménagement de fermes forestières et d'érablières;

- mesures de conservation du sol et de l'eau: coupe-vent, rétention des berges, etc.

5- VULGARISATION FORESTIERE

Pour améliorer la productivité des forêts privées, il n'est pas tout de fournir aux propriétaires une aide financière et de leur spécifier les pratiques à utiliser. La gestion forestière fait appel à des techniques assez complexes et les propriétaires, dans la majorité des cas, ne possèdent pas l'ensemble des connaissances forestières et économiques requises pour les mettre en pratique. Par conséquent, la politique fores-

tière relative aux forêts privées doit inclure, au risque d'être incomplète et même inopérante, des mesures techniques adaptées aux besoins des sylviculteurs privés. La diffusion de ces connaissances aux divers intéressés est connue sous le nom de vulgarisation forestière ou de développement forestier.

Les conceptions modernes d'incitation au développement forestier visent essentiellement à aider les propriétaires à réaliser leur développement eux-mêmes et sous leur propre responsabilité. Le ministère des Terres et Forêts et quelques autres organismes québécois ont déjà accompli un certain travail en ce sens. Toutefois, leurs efforts étaient très dispersés et manquaient de persévérance. Il est donc opportun de repenser le cadre global de la vulgarisation forestière au Québec de manière à intensifier la diffusion des techniques les plus utiles aux propriétaires forestiers.

Avant de s'adresser aux propriétaires forestiers, il est important de s'assurer que le contenu de la vulgarisation ait été éprouvé et surtout, qu'il soit à la fine pointe du progrès. Pour cela, certains programmes de recherche forestière ont déjà été orientés de façon à fournir une connaissance approfondie des phé-

nomènes qui touchent la gestion des forêts privées; ces recherches seront poursuivies et même intensifiées afin d'adapter les nouvelles méthodes aux conditions locales et aux structures de la forêt privée. Ce n'est que lorsque les conditions d'application pratique des techniques forestières auront été précisées et leur rentabilité prouvée, qu'une large vulgarisation pourra être entreprise. Les forêts de démonstration sur lesquelles l'adaptation des résultats de la recherche doit être réalisée, constituent à cet égard le meilleur instrument de diffusion des connaissances que le ministère des Terres et Forêts puisse utiliser.

Il est absolument essentiel que tous les propriétaires forestiers puissent bénéficier de la vulgarisation, car la gestion des boisés privés ne saurait reposer seulement sur une élite. Il faudra pour cela accentuer le travail de vulgarisation par l'entremise de conseillers permanents au sein du milieu. Toutefois, il apparaît qu'une large vulgarisation devra avant tout reposer sur des groupes organisés et financés par les propriétaires de boisés eux-mêmes. En effet, l'apport de l'initiative privée est indispensable pour soutenir l'intérêt en matière de sylviculture. C'est pourquoi, le mi-

nistère des Terres et Forêts ne fournira plus une aide technique individuelle aux propriétaires québécois, mais délèguera cette responsabilité aux Associations régionales de sylviculteurs.

Même si la vulgarisation est laissée à des groupes privés, le ministère des Terres et Forêts ne compte pas pour cela se désintéresser de la chose. Des liaisons devront exister avec les conseillers techniques présents dans les différentes régions et c'est l'Etat qui se chargera d'harmoniser, de coordonner et d'uniformiser la diffusion des techniques forestières dans tout le Québec. Les principales interventions du Gouvernement seront les suivantes:

- formation de techniciens forestiers spécialisés en vulgarisation dans les CEGEP;
- organisation de stages de perfectionnement à l'intention des conseillers;
- fourniture de documentation, de matériel de vulgarisation et autres moyens de diffusion des connaissances forestières;
- liaison avec l'action des conseillers agricoles pour

éviter le dédoublement d'efforts et les contradictions possibles en ce qui a trait à l'aménagement des boisés de ferme et des érablières;

- développement de forêts de démonstration;

- aide financière pour favoriser la vulgarisation par l'embauche de conseillers forestiers par les Associations régionales de sylviculteurs.

Il est de première importance de donner plus d'ampleur à la vulgarisation forestière réalisée traditionnellement. Il ne faudrait pas qu'elle s'exerce sur le seul plan des techniques sylvicoles, mais qu'elle s'étende également aux problèmes techniques et commerciaux de l'exploitation des bois, aux activités économiques, à l'esprit de coopération, aux problèmes concernant les espaces verts et, de façon générale, à toutes les questions susceptibles de valoriser le rôle du gestionnaire forestier.

6- MESURES LEGISLATIVES

Présentement, la loi du ministère des Terres et Forêts fait peu mention des activités reliées à la mise en valeur des massifs forestiers privés. Tou-

tefois, pour orienter de façon efficace la production de ces forêts, le Gouvernement devra posséder certains instruments légaux de façon à soutenir l'élan donné par les moyens fiscaux, financiers et techniques décrits précédemment.

La législation forestière actuelle ne s'applique que très partiellement à la propriété forestière. Le chapitre 92 y fait brièvement allusion en traitant de la perception des droits de coupe additionnels (art. 83), de la protection des forêts privées d'une étendue d'au moins deux mille acres (art. 129) et des mesures d'aide au reboisement (art. 162 à 169).

Avant d'élaborer une législation relative aux forêts privées, il convient d'abord d'admettre que le fait d'accorder une aide quelconque aux propriétaires forestiers constitue un motif suffisant pour imposer certaines restrictions ou servitudes au droit de propriété. En effet, quand on considère que la distribution des fonds publics doit normalement être faite dans l'intérêt général, l'Etat devient pleinement justifié de garantir la poursuite de cet objectif en ajoutant un caractère conditionnel à ses mesures d'aide. Le Gouvernement envisage donc de limiter dans certains cas le droit de propriété, à condition que son intervention soit légitimée, c'est-à-dire qu'elle respecte l'esprit de la démocratie.

Sauf sur les terres forestières zonées pour fins de protection, il ne sera pas nécessaire de prévoir des moyens coercitifs, ou même l'intervention directe du Gouvernement pour inciter les propriétaires à orienter leur gestion forestière en fonction des objectifs définis pour l'ensemble du Québec. Les nouvelles mesures législatives relatives aux forêts privées se limiteront à quelques restrictions concernant l'aménagement de ces boisés et la mise en marché de leurs produits. La plupart du temps, elles ne s'appliqueront que lorsque des fonds publics auront été investis. Ces dispositions seront regroupées dans le régime forestier applicable aux forêts privées.

Les mesures législatives qui seront proposées prévoiront un contrôle de l'administration librement accepté par les propriétaires en contrepartie des avantages financiers, fiscaux ou techniques qui leur seront consentis par l'Etat. Le régime forestier destiné aux forêts privées sera conçu de manière à inciter les propriétaires à réaliser davantage des actions qui seront compatibles avec les objectifs forestiers à long terme, plutôt que de leur interdire l'utilisation de pratiques indésirables.

Chaque fois qu'une loi risquera de causer un préjudice à un propriétaire par la poursuite d'objectifs sociaux (protection de l'esthétique, lutte contre la pollution), une compensation financière ou autre forme d'indemnisation devra alors être prévue. Si les restrictions à l'usage d'une propriété forestière annulent toutes les possibilités de réaliser un profit d'exploitation ou de jouir pleinement des avantages offerts par une forêt, la législation prévoira le rachat du terrain par l'Etat.

Les principaux sujets que traitera la législation relative aux propriétés boisées seront:

- maintien à l'état boisé de certains terrains pour fins de protection de l'environnement (eau, faune, sol, flore, etc.);

- soumission volontaire des propriétés forestières au régime forestier (par exemple dans le cadre de fermes forestières ou de groupements forestiers);

- prévention de la spéculation sur certains terrains boisés dont l'existence est essentielle à l'intérêt général;

- protection contre les abus de l'homme: défrichement inconsidéré, coupe excessive, abus de pâturage, morcellement de la forêt, etc.;

- obligation de reboiser et d'assurer la régénération de la forêt;

- restrictions quant à la rotation des peuplements et à la dimension des arbres à couper;

- limitation de la superficie des parterres de coupe et du volume de bois à récolter;

- utilisation de certaines pratiques sylvicoles dans les zones d'aménagement intensif;

- qualité de l'aménagement et compétence des personnes qui le réalisent;

- procédure de regroupement des terrains privés;

- protection de l'esthétique dans les corridors panoramiques.

CHAPITRE 5

LES IMPLICATIONS DE LA RÉFORME SUR L'INDUSTRIE FORESTIÈRE

Les problèmes affectant l'industrie forestière québécoise constituent des obstacles importants à sa croissance et l'objet de ce chapitre est de présenter les implications qu'auront sur les industries de transformation du bois, les mesures déjà préconisées dans les chapitres précédents.

Ces mesures s'inscrivent dans les objectifs du ministère des Terres et Forêts qui s'est donné comme mission, entre autres, d'accélérer la croissance et le développement de l'industrie, en planifiant l'allocation et la production de la matière ligneuse, en rationalisant la récolte des bois et en influençant certaines activités de transformation.

La mise en oeuvre de telles politiques, notamment au niveau des activités du secteur de la transformation, nécessitera un effort concerté de la part des pouvoirs publics, des organisations ouvrières et des industriels. C'est donc dire qu'une collaboration étroite est indispensable au progrès futur de l'industrie forestière.

Les implications de la réforme seront d'une nature et d'une intensité différentes selon qu'elles s'appliqueront à l'industrie des pâtes et papiers, à l'industrie du sciage ou à l'industrie des placages et contreplaqués.

I- L'INDUSTRIE DES PATES ET PAPIERS

La branche industrielle du papier journal, jusqu'à présent le nerf de l'industrie québécoise des pâtes et papiers, a perdu au profit du Sud américain les avantages majeurs qu'elle possédait. En effet, il apparaît clairement que l'industrie fait face à des problèmes graves tant dans le domaine de l'exploitation et de la transformation de la matière première que dans celui du transport des produits finis. Sur le plan de la transformation, l'industrie québécoise du papier journal est en général composée d'usines relativement âgées et petites comparativement aux compétiteurs, ce qui, à plus ou moins brève échéance, ne peut entraîner que de sérieuses difficultés, notamment, la fermeture permanente de certaines usines.

La meilleure contribution que le ministère des Terres et Forêts peut apporter pour participer au redressement, à la croissance et au développement de

l'industrie forestière est d'aider à réduire le coût de la matière ligneuse.

Le coût du bois est présentement plus élevé au Québec que dans le Sud américain pour des raisons liées en partie à la ressource: densité des essences plus faible et rendement à l'acre des peuplements moins élevé, d'où la nécessité de couper de plus grandes superficies boisées pour alimenter une usine, ce qui entraîne des frais de récolte et de transport plus élevés.

Relativement à la faible densité de nos essences, il n'y a pas de solutions pratiques susceptibles d'éliminer ou même d'atténuer cette différence. Quant au rendement des peuplements, plusieurs mesures prévues dans la politique de production forestière, par exemple l'application de traitements intensifs sur les sites forestiers de qualité supérieure et localisés près des usines de transformation de certains massifs boisés, auront certainement pour effet d'augmenter ce rendement. Par le fait même, ces programmes permettront d'abaisser le coût de la matière première; cependant, il faut reconnaître que leurs résultats ne seront perçus qu'à moyen et long terme.

Par contre, d'autres solutions ont été proposées qui auront comme conséquence d'abaisser à court

terme et de façon significative les coûts imputés à l'exploitation de la matière première. Qu'on songe, par exemple, à la décision du Gouvernement d'assumer la responsabilité de la construction et de l'entretien des chemins d'accès à la ressource et d'en absorber une partie du coût. Jusqu'à maintenant, les charges financières associées à ce poste, considérables dans certains cas, étaient supportées en presque totalité par les sociétés de pâtes et papiers. Il en était d'ailleurs de même pour les frais de protection de la ressource et pour certains autres frais de gestion des forêts publiques qui seront désormais partagés par un plus grand nombre d'usagers au lieu d'être défrayés presqu'exclusivement par l'industrie forestière.

Signalons aussi que la planification des approvisionnements, par la confection d'un plan de distribution des bois, pour chaque usine de transformation, représente une autre mesure qui permettra à plusieurs entreprises d'abaisser les coûts de la matière ligneuse utilisée. Ajoutons à cela le nouveau système de redevances préconisé, lequel, en plus d'être simplifié, facilitant ainsi son administration, sera plus équitable que le présent système puisqu'il tiendra compte, entre autres, de la qualité des essences exploitées, de la distance des assiettes de coupe à l'usine et des fluctuations économi-

ques. En outre, sa mise en application ne requerra plus le mesurage des bois comme il était exigé et pratiqué jusqu'à maintenant, constituant de ce fait une autre source d'économie.

Enfin, il importe de rappeler qu'encore aujourd'hui, l'ensemble de la possibilité des concessions forestières n'est utilisé qu'à 65% environ. Cette sous-utilisation entraîne un accroissement du prix de revient du bois. En effet, les frais afférents à la rente foncière, à la protection contre le feu, à l'aménagement et aux inventaires sont directement proportionnels à la superficie affermée ou, en d'autres termes, à la possibilité de coupe sur cette superficie. Conséquemment, si la possibilité n'est pas exploitée en totalité, l'imputation des frais mentionnés est nécessairement plus élevée. L'introduction du nouveau système d'allocation des bois, basé sur la garantie de l'approvisionnement effectivement requis par les usines, fera disparaître cette anomalie et tout ce qu'elle entraîne présentement.

Tout compte fait, les mesures décrites antérieurement permettront d'abaisser de façon substantielle les coûts associés directement et indirectement à l'exploitation de la matière ligneuse. Cependant, une partie de cette réduction dans les coûts devra être absorbée par les pouvoirs publics afin de tenir compte des autres usages qu'on fait de la forêt.

2- L'INDUSTRIE DU SCIAGE

L'analyse des problèmes affectant l'industrie du sciage démontre que sa structure actuelle représente un désavantage sérieux et limite en quelque sorte sa croissance. Les actions du Gouvernement et du milieu industriel lui-même doivent donc tendre à modifier cette structure.

Pour réaliser ce changement, le Gouvernement, en collaboration avec les propriétaires de scieries, favorisera la concentration de l'industrie, par la diminution du nombre d'usines existantes et par la création d'entreprises plus grandes et plus efficaces. La modification de la structure est déjà amorcée, quoiqu'il y aurait lieu de l'accélérer. Les moyens susceptibles d'être employés sont les suivants: accentuer la consolidation d'entreprises de sciage tant au niveau des approvisionnements en bois qu'au niveau financier et, surtout, contrôler l'entrée des nouveaux entrepreneurs dans le secteur, eu égard à l'excès de capacité installée déjà considérable dans l'industrie.

2-1 Réduction du coût du bois et consolidation des approvisionnements

En ce qui concerne la consolidation des approvisionnements de matière ligneuse, les mesures propo-

sées précédemment faciliteront la réalisation de cette opération et permettront une meilleure concentration des sources de matière première. En effet, le ministère des Terres et Forêts interviendra en rationalisant la répartition des aires de coupe entre les usagers de façon à permettre de plus grandes économies d'échelle au niveau des opérations d'exploitation. Il faut mentionner que les mesures favorisant la réduction des coûts du bois et applicables à l'industrie des pâtes et papiers, bénéficieront également à l'industrie du sciage.

2-2 Contrôle de l'entrée dans l'industrie

Pour ce qui est du contrôle de l'entrée de nouveaux entrepreneurs dans le secteur, il est évident que le permis d'usine déjà octroyé par le ministère des Terres et Forêts, selon l'article 86, chap. 92 de la loi, devra faire l'objet d'une application plus rigoureuse. Par exemple, le permis devra préciser davantage le volume de la capacité installée de chaque scierie. De plus, l'entrepreneur ne pourra modifier la capacité de son usine qu'après avoir obtenu un nouveau permis; celui-ci ne sera accordé qu'à la suite d'études démontrant que de tels accroissements de capacité sont justifiés et qu'ils ne contribuent pas à accentuer l'excédent actuel dans la branche industrielle des sciages.

Dans l'allocation de la matière ligneuse, le ministère des Terres et Forêts verra, au cours des prochaines années, à diminuer l'excédent actuel de capacité dans l'industrie plutôt qu'à favoriser l'implantation d'usines additionnelles ou l'accroissement demesuré de la capacité par l'expansion de scieries existantes. Toutefois, on pourrait permettre la construction de nouvelles usines ou l'expansion d'usines existantes à condition que celles-ci écoulent leur production sur des marchés extérieurs.

La modification de la structure, par les moyens suggérés, comporte des avantages certains. Mentionnons, à titre d'exemple, la possibilité de rationaliser les activités des entreprises, donc d'améliorer leur efficacité, de payer dans certains cas de meilleurs salaires et ainsi d'attirer une main-d'oeuvre plus qualifiée. Enfin, et c'est là sans doute l'avantage le plus important, la restructuration de l'industrie par le contrôle de l'entrée, placerait celle-ci dans une position beaucoup plus forte pour négocier le prix de vente de ses produits et sous-produits.

3- L'INDUSTRIE DES PLACAGES ET CONTRE-PLAQUES

Le principal problème qui affecte cette industrie se situe au niveau de la quantité et de la qualité des approvisionnements en bois franc.

Relativement au volume des approvisionnements, il est certain que les mesures envisagées concernant l'allocation de la matière ligneuse offriront à l'industrie une plus grande sécurité.

Sur le plan de la qualité des bois, les mesures liées à l'amélioration de la production forestière et celles mentionnées ci-haut seront utiles, mais non suffisantes. A cette fin, le ministère des Terres et Forêts entend mettre au point un programme de consolidation des approvisionnements. Ce programme comprendra la confection d'un nouveau plan d'approvisionnement quinquennal pour les usines de placages et pour les scieries qui utilisent les bois francs. Les allocations qui seront accordées à ces deux types d'industries tiendront compte, notamment, de la valeur des expéditions, de la valeur ajoutée à la fabrication, du nombre d'emplois par unité de matière première utilisée, de la durée des opérations, ainsi que des salaires payés et du contexte régional.

A l'intérieur d'une industrie donnée, l'allocation aux diverses entreprises prendra en considération des facteurs comme le volume des investissements, la main-d'oeuvre employée, les salaires payés et la durée des opérations. Ce plan d'approvisionnement, avant d'être mis en vigueur, sera présenté et discuté avec les utilisateurs lors d'audiences publiques qui seront tenues dans diverses régions.

CHAPITRE 6

LA RECHERCHE FORESTIÈRE

Les activités liées à la recherche forestière visent l'acquisition de connaissances nouvelles dans les domaines des sciences naturelles, du génie et des sciences sociales. Elles permettront, en définitive, d'accroître l'efficacité de la production des biens et des services provenant des forêts et d'assurer leur emploi optimum par la société. Ces activités englobent les travaux destinés à favoriser la protection, la croissance, la gestion, l'exploitation et l'utilisation de la forêt ainsi que la fabrication et la commercialisation des biens et des services qui en découlent.

Le ministère des Terres et Forêts reconnaît ses responsabilités dans le domaine de la recherche forestière; elle constitue pour lui une source indispensable de renseignements lui permettant de prendre des décisions éclairées pour la définition et l'application de ses politiques relatives à la production de matière ligneuse et d'espaces boisés. De plus, le développement de l'industrie forestière dépend dans une large mesure de la vitalité des organismes de recherches forestières.

Il appartient donc au ministère des Terres et Forêts de diriger l'inventaire des besoins du Québec dans le domaine de la recherche et de l'innovation technologique en matière forestière. C'est à lui qu'il incombe d'établir les priorités et de coordonner l'exécution des programmes.

Le Ministère verra à ce que les programmes établis soient effectivement exécutés, soit par son propre service de la Recherche, soit encore par d'autres organismes de recherches forestières établis au Québec. Il s'efforcera de coordonner les activités des organismes de recherches forestières et des chercheurs individuels afin d'éviter la duplication des travaux, l'éparpillement des efforts et l'abandon de certains domaines importants.

Enfin, le Gouvernement encouragera de diverses façons les recherches forestières effectuées par d'autres organismes que le ministère des Terres et Forêts, à la condition toutefois qu'elles présentent un intérêt capital pour le Québec et de sérieuses possibilités d'être menées à bonne fin.

1- RECHERCHE FONDAMENTALE, RECHERCHE APPLIQUEE ET INNOVATION TECHNOLOGIQUE

Sans négliger totalement l'apport de la recherche fondamentale, le ministère des Terres et Forêts accordera la priorité à la recherche appliquée et à l'innovation technologique.

En effet, la recherche fondamentale peut être effectuée indifféremment au Québec ou ailleurs, ses résultats étant généralement accessibles à tous les organismes de recherche. Cependant, il existe un intérêt certain à investir dans la recherche visant à appliquer aux conditions particulières du Québec les résultats généraux de la recherche fondamentale. En conséquence, le Ministère accordera plutôt à la recherche appliquée et à l'innovation technologique les fonds dont il pourra disposer dans le domaine de la recherche forestière.

2- PRIORITES DE LA RECHERCHE

L'analyse des problèmes liés aux objectifs du ministère des Terres et Forêts a permis de dégager les grandes priorités dans le domaine de la recherche forestière. Ces priorités sont la production et la récol-

te de matière ligneuse, tant dans la forêt privée que dans la forêt publique, de même que la mise en marché, la consommation et l'utilisation des bois et des produits forestiers. Chaque priorité nécessitera l'élaboration d'un ou de plusieurs programmes de recherche.

2-1 Production et récolte de la matière ligneuse

Les prévisions concernant l'utilisation de la forêt indiquent que la demande en matière ligneuse et en espaces boisés pour diverses fins augmentera sensiblement dans le futur. Le Québec jouit d'une position avantageuse à cet égard grâce à ses immenses ressources. Il existe cependant certains problèmes, tels la concurrence pour l'utilisation de massifs boisés, la croissance lente des peuplements et les coûts élevés de la récolte et du transport du bois, auxquels il faudra trouver des solutions. Ces problèmes risquent en effet de freiner le développement de l'industrie forestière et de la récréation de plein air si on ne réussit pas à les résoudre rapidement.

Par conséquent, le Gouvernement intensifiera ses recherches afin de trouver des moyens pour produire la matière ligneuse en essences et en quantités désirées, ainsi qu'aux endroits et aux moments voulus, de

façon à minimiser le coût des bois livrés aux usines et à satisfaire les aspirations de la société.

2-1.1 Connaissance du milieu forestier

La production forestière dépend des facteurs du milieu; il importe donc de bien connaître ces facteurs si l'on veut obtenir un rendement optimal et disposer des données nécessaires à la prise de décisions relatives au zonage des terres forestières. Des recherches sont de plus nécessaires pour établir le potentiel forestier en relation avec les facteurs du milieu, pour déterminer l'évolution des forêts québécoises ainsi que pour préciser les moments et les modes d'intervention les plus efficaces en vue d'une production planifiée.

2-1.2 Interventions sur le milieu forestier

Les résultats de certaines études sur le milieu démontrent que de vastes territoires forestiers n'atteignent pas leur potentiel de production ou ne correspondent pas aux besoins de la population. L'homme doit donc intervenir pour activer la production des forêts au moyen des traitements sylvicoles, de la fertilisation et du reboisement.

Des recherches sont indispensables afin de déterminer, pour chaque moyen d'intervention sur les peuplements ou sur le milieu, les méthodes les plus efficaces et le coût des travaux nécessaires.

La génétique forestière constitue un autre moyen d'intervention visant l'amélioration des arbres forestiers. Le rendement des peuplements pourra être accru d'abord par un choix judicieux des espèces indigènes ou exotiques et de leur provenance, en deuxième lieu par l'utilisation de plants de qualité améliorée et enfin, par l'association de deux ou trois espèces possédant des caractères biologiques et sylvicoles complémentaires.

Les recherches en génétique permettront vraisemblablement de raccourcir les rotations et les révolutions en développant des essences à croissance rapide (tels le peuplier et le pin gris), résistant aux maladies et aux insectes.

2-1.3 Récolte des produits de la forêt

Pour l'industrie de transformation, la portion la plus importante du coût de la matière ligneuse rendue à l'usine est celle de la récolte et du transport

des produits. La mécanisation des opérations constitue un moyen de réduire ces coûts, mais des recherches seront toutefois nécessaires afin d'adapter la machinerie existante à des milieux plus diversifiés et aussi, afin de développer de nouveaux équipements qui permettront de mécaniser les traitements sylvicoles.

2-1.4 Economique de la production forestière

Jusqu'à maintenant, l'aspect économique a trop souvent été ignoré dans plusieurs projets de recherche concernant la production forestière. Cette dimension ne doit plus être négligée si l'on veut apporter une solution adéquate aux problèmes rencontrés dans ce domaine. Dorénavant, l'aspect économique sera donc considéré dans tous les projets de recherche du ministère des Terres et Forêts. Ceci permettra d'introduire un élément de rationalité supplémentaire pour faciliter l'application des résultats de la recherche.

2-2 Mise en marché, demande et utilisation des produits

Les besoins en aménagement forestier et les perspectives de développement des industries forestiè-

res sont reliés à la consommation prévisible des produits finis. Jusqu'à tout récemment, la recherche forestière a attaché peu d'importance au consommateur, même dans les pays industrialisés. Etant donné que les efforts de l'aménagement forestier pour la production de matière ligneuse et pour la transformation des bois trouvent leur couronnement dans la mise en marché et la consommation du produit fini, il est essentiel d'effectuer des recherches sur la commercialisation, la demande des produits et la diversification de la production. Ces recherches devront tenir compte du fait que la forêt ne peut plus être considérée uniquement pour son rôle de pourvoyeuse de matière ligneuse et que certains territoires s'avèrent même plus utiles à la société si on n'y pratique aucune exploitation.

Ces travaux permettront de mieux comprendre les mécanismes de la mise en marché, d'évaluer la structure et la tendance de la demande et ainsi de travailler à son développement. Cependant, la poursuite de ces recherches exigera un effort substantiel étant donné le retard du Québec dans ce domaine. Par exemple, la recherche en utilisation des bois devra être plus agressive que dans le passé car de nombreux produits substituts du bois se développent sans cesse.

3- EXECUTION DE LA RECHERCHE

Le Ministère responsable des forêts québécoises et de la politique forestière possède son propre organisme de recherche qu'il a créé en avril 1967 à la suite de plusieurs recommandations qui lui avaient été faites. Le ministère des Terres et Forêts continuera à développer ses programmes de recherche, dont le premier objectif consiste à répondre aux besoins de la société et de l'économie.

Il existe aussi au Québec d'autres organismes de recherche forestière dont les priorités, définies en fonction de ceux qui les subventionnent, peuvent être différentes de celles du Gouvernement. Le Ministère mettra à contribution les effectifs et l'équipement de ces organismes en harmonisant avec eux des programmes et des projets de recherche qu'il jugera opportuns ou correspondant à leurs spécialités.

Les travaux de recherches forestières ne pouvant s'effectuer uniquement en laboratoire, le Ministère poursuivra l'organisation d'un réseau de stations forestières à des fins de recherche. Ces stations forestières serviront d'abord à l'expérimentation, mais elles

pourront également être utilisées pour l'enseignement forestier, l'éducation populaire, le recyclage, la réalisation d'expériences pratiques destinées aux propriétaires forestiers et, si cela s'avère possible, pour la récréation.

Ce réseau représentera les principales conditions forestières du Québec et servira les agglomérations de population les plus importantes. La station forestière de Duchesnay en constitue le noyau initial.

4- LE CONSEIL DE LA RECHERCHE ET DU DEVELOPPEMENT FORESTIERS DU QUEBEC

Le Conseil de la recherche et du développement forestiers du Québec a été créé en décembre 1970. Sa fonction complètera celles du service de la Recherche et des autres organismes de recherches forestières.

Le Conseil continuera de remplir un rôle essentiel dans la coordination des programmes de recherche entre les différents organismes de recherches forestières oeuvrant au Québec. Il pourra aussi uniformiser les normes et les techniques dans divers domaines de la recherche forestière, ce qui facilitera l'échange de données entre chargés de recherche des différents organismes.

CHAPITRE 7

L'ADMINISTRATION DU MINISTÈRE DES TERRES ET FORÊTS

L'un des objectifs majeurs recherchés par le Gouvernement du Québec est la réforme de son administration.

Le ministère des Terres et Forêts a été le premier parmi les organismes gouvernementaux à entreprendre la réforme de ses instruments de gestion et à s'engager dans le processus d'implantation du système de budget-programme (P.P.B.). Le Ministère a déjà franchi plusieurs étapes dans ce domaine et les travaux se poursuivent dans le cadre de la stratégie générale établie par le Conseil du Trésor.

Conscient du fait que la réforme administrative ne doit pas porter uniquement sur les instruments de gestion, mais également sur les structures et les fonctions de l'appareil administratif, le ministère des Terres et Forêts s'est engagé résolument dans "l'opération régionalisation", initiative qui devrait normalement être complétée en 1973.

Notons que la "Société de gestion forestière" devrait elle aussi avoir des ramifications régionales et que les instances administratives du ministère des Terres et Forêts se spécialiseraient alors dans le rôle de l'Etat "puissance publique", soit la définition, l'animation et le contrôle de la politique forestière.

Le présent chapitre expose succinctement la problématique de la réforme régionale, l'état actuel de la déconcentration au ministère des Terres et Forêts et les nouvelles fonctions qui seront respectivement dévolues au centre et aux régions. Il explique enfin comment sera abordée la révision de la législation forestière.

1- LA PROBLEMATIQUE DE LA REFORME REGIONALE

Jusqu'à maintenant, l'administration du ministère des Terres et Forêts a été caractérisée par une concentration excessive de l'autorité dans les différents bureaux du centre. Bien qu'il soit difficile de mesurer les inconvénients que cet état de choses a comportés, on peut affirmer à coup sûr qu'il a joué contre le fonctionnement normal de l'appareil administratif. Ces inconvénients ont été d'ordre administratif, d'ordre économique ainsi que d'ordre psycho-sociologique.

Les effets du mauvais fonctionnement de l'organisation peuvent se résumer comme suit: retards, doubles emplois, mauvaise répartition du fardeau administratif, dispersion de l'autorité et diminution de la valeur de la direction, initiative étouffée, manque de confiance dans les districts, éloignement entre les administrateurs et les administrés, augmentation du coût de certains programmes.

A ces facteurs liés plus spécialement au "management", et qui militent en faveur de la régionalisation, il faut ajouter certains facteurs politiques et dimensionnels. Le caractère impératif de la régionalisation est dû, pour une bonne part, au développement de la vocation des régions; les conseils économiques régionaux, les missions régionales de planification économique, les conférences administratives régionales sont autant d'instruments qui justifient une réforme des administrations territoriales actuelles dont le fonctionnement, les structures et les moyens interdisent tout dialogue valable au niveau local.

Ajoutons que, depuis quelque temps, il ne nous est pas possible d'ignorer les revendications percutantes d'un nombre de plus en plus grand de citoyens à

travers le Québec. Le rapprochement des centres de décisions par rapport aux populations locales desservies par le Ministère devrait permettre d'améliorer encore davantage les relations entre l'administration et les citoyens.

L'augmentation du budget alloué aux programmes forestiers locaux est un autre facteur qui milite en faveur d'une réforme régionale. Les districts, avec les moyens dont ils disposent et les programmes qui se développent sans cesse, se révèlent de plus en plus incapables de faire face aux exigences d'un "management" sain et vigoureux.

Ces raisons suffisent à nous faire croire que la régionalisation n'est pas un caprice passager mais une nécessité. Bien sûr, la régionalisation ne réglera pas tous les problèmes multiples et complexes liés au fonctionnement de l'organisation, mais, à la limite, si "l'opération régionalisation" est menée avec tact et compréhension, elle pourra aider à la résorption de plusieurs de ces problèmes épineux. Par le fait même, tout en préparant l'organisation à faire face aux nouvelles vocations de la région, il sera possible d'augmenter son efficacité.

2- L'ETAT ACTUEL DE LA DECONCENTRATION AU MINISTERE DES TERRES ET FORETS

La structure du ministère des Terres et Forêts comprenait jusqu'à tout récemment des services centraux reliés à trois directions générales et dix-huit districts relevant de la direction générale des Divisions territoriales. Les districts et les services centraux, qui constituent des unités de responsabilités, ont des tâches spécifiques, même si ces dernières ne sont pas toujours formalisées, c'est-à-dire, écrites et communiquées officiellement.

Bien qu'ils doivent souvent accomplir le travail préparatoire à la planification et aux différentes prises de décision, les districts ne participent pas systématiquement aux prises de décisions concernant la nature et l'importance des objectifs et des moyens requis pour atteindre les buts de la politique forestière.

Les décisions concernant les programmes sont habituellement prises à la suite de négociations entre les instances administratives centrales (les services, les directions, le comité de coordination). Les districts doivent veiller à l'exécution des programmes en fonction des normes techniques émises par les services centraux,

lesquels ont également pour tâche de suivre la marche des travaux et de procéder à leur inspection.

La régionalisation au ministère des Terres et Forêts a essentiellement pour objet de modifier le rapport de forces entre les instances administratives centrales et territoriales et ce, en faveur des unités territoriales; comme résultat du changement, ces dernières auront plus de responsabilités et plus d'autonomie quant à la détermination des programmes et à leur exécution. La régionalisation comporte donc une redistribution des fonctions et des pouvoirs actuellement dévolus aux organismes centraux et régionaux, ainsi que des structures mieux adaptées aux fonctions et aux pouvoirs à exercer.

3- LES NOUVELLES FONCTIONS DEVOLUES AU CENTRE ET AUX REGIONS

Le ministère des Terres et Forêts a développé un modèle administratif complet basé sur les actes qu'une administration doit poser pour réaliser adéquatement les objectifs d'un secteur. Ce modèle l'a amené à faire des choix rationnels concernant la réorganisation administrative régionale. Les actes administratifs rete-

nus sont les suivants: les actes de conception, les actes de gestion et les actes de mission. L'application de ce modèle a conduit à certaines conclusions dont voici l'essentiel:

3-1 Les actes de conception

Dans les actes de conception, le modèle distingue au premier chef la détermination des objectifs stratégiques et le choix des moyens administratifs nécessaires pour atteindre les objectifs politiques. En second lieu, l'établissement des normes d'action et enfin, la programmation, laquelle constitue en quelque sorte une projection dans le temps de l'organisation de l'action.

L'établissement des normes dans une structure régionalisée revient, il va de soi, au centre ou à un organisme spécialisé, même s'il n'est pas exclu que les régions puissent participer aux consultations. Quant à la détermination des moyens et des objectifs stratégiques, cette responsabilité peut être assumée à la fois par le centre et les régions.

La programmation est une tâche qui relève pour sa part des gestionnaires de programmes. Elle est cependant réalisée selon les normes émises par les organismes de conception.

3-2 Les actes de gestion

La structure administrative régionale s'impose d'abord par l'existence d'un contenu, dans lequel se retrouve l'application des lois et règlements. On identifie un contenu régional lorsqu'un ou plusieurs programmes peuvent être logiquement gérés et exécutés par la région.

Les instances administratives régionales prendront graduellement en main la gestion de tous les programmes de portée régionale, sauf ceux comportant des techniques hautement spécialisées; la gestion des autres programmes reviendra aux administrations centrales compétentes. Le contenu de la régionalisation sera éventuellement affecté par l'évolution des responsabilités du ministère des Terres et Forêts et par la création de la Société de gestion forestière.

3-3 Les actes de mission

Les actes de mission sont de deux sortes: les actes d'inspection (évaluation des programmes) ainsi que les actes de liaison (animation et relations publiques).

La responsabilité des actes d'inspection - évaluation, lesquels visent à comparer les objectifs des programmes, les normes et méthodes de réalisation avec les opérations effectivement posées par les agents de réalisation sera partagée entre les services centraux et les administrations régionales.

L'instance administrative régionale aura également comme fonction de représenter le ministère des Terres et Forêts aux travaux des conférences administratives régionales, aux missions régionales de planification économique ou à toute autre tâche de liaison, d'animation ou de relations publiques spécifique aux régions.

4- REVISION DE LA LEGISLATION FORESTIERE

Pour corriger les principales lacunes de la législation forestière actuelle (hétérogène, imprécise et incomplète), il est urgent d'entreprendre une révision majeure de nos lois et règlements. Jusqu'ici, on s'est contenté de juxtaposer les nouvelles dispositions législatives sans trop s'interroger sur l'adéquation des anciennes par rapport à la réalité scientifique, sociale et économique. Il importe plus que jamais de rationaliser les interventions gouvernementales sur la ressource

en élaborant un cadre juridique intégré et cohérent. L'introduction du régime forestier permettra de mieux identifier les éléments de la réforme du droit de la forêt et en facilitera grandement l'application.

Le régime forestier désignera l'ensemble des règles restrictives s'appliquant à certaines forêts en vue d'assurer leur conservation et leur mise en valeur dans l'intérêt de la collectivité. La majorité de ces règles ne peuvent être définies que par l'Etat qui, à cause de ses prérogatives de puissance publique, doit définir et animer la politique forestière du Québec, en plus d'en contrôler l'application. Elles seront exprimées dans des lois et des règlements et feront partie intégrante du droit sectoriel de la forêt.

Le régime forestier se veut beaucoup plus qu'un simple recueil de normes juridiques. Il identifiera de façon précise la base de l'intervention gouvernementale, à savoir une philosophie de la conservation des milieux forestiers. De plus, il déterminera les conditions de son application, c'est-à-dire la catégorie de forêt impliquée et la procédure de soumission au régime lui-même. Enfin, il fixera toutes les normes minima d'utilisation de la forêt, compte tenu de la variété de ses fonctions.

Il y aurait avantage à réunir en un seul texte codifié, l'ensemble des dispositions légales concernant les diverses catégories de forêt décrites dans le premier chapitre de ce document. Cette mesure serait d'autant plus nécessaire que la réforme de la législation devra être conduite de façon déductive, à l'aide d'une approche axée sur les caractéristiques fondamentales de la forêt et sur les besoins qu'elle doit satisfaire au Québec.